



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

MATHEUS BRAZ DOS SANTOS

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE PAPEL? DISCURSOS E
PERSONAGENS PRESENTES NA COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA
N.º 759/16**

Salvador

2021

MATHEUS BRAZ DOS SANTOS

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE PAPEL? DISCURSOS E
PERSONAGENS PRESENTES NA COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA
N.º 759/16**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito, Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia.

Orientadora: Prof.^a M.^a Tatiana Emília Dias Gomes.

Salvador

2021

MATHEUS BRAZ DOS SANTOS

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE PAPEL? DISCURSOS E
PERSONAGENS PRESENTES NA COMISSÃO MISTA PARLAMENTAR DA
MEDIDA PROVISÓRIA N.º 759/16**

Trabalho de conclusão de curso
apresentado à Faculdade de Direito como
requisito parcial para obtenção do título de
Bacharel em Direito, pela Universidade
Federal da Bahia.

BANCA EXAMINADORA

Tatiana Emília Dias Gomes (Orientadora) – Universidade Federal da Bahia
Mestre em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense

Mirna Silva Oliveira (Examinadora) – Universidade Estadual de Feira de Santana
Mestre em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Sara da Nova Quadros Côrtes (Examinadora) – Universidade Federal da Bahia
Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia

SANTOS, Matheus Braz dos. Uma análise sobre os diferentes projetos de uso e significado da terra: discursos e personagens presentes na Comissão Mista da Medida Provisória n.º 759/16. 77 fls. Monografia (Graduação) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar os debates sobre regularização fundiária e alienação de imóveis da União que ocorreram na Comissão Mista da Medida Provisória (MP) de n.º 759/2016, tendo em vista os diferentes projetos a respeito da apropriação, uso e significado da terra. Realizei a análise documental das notas taquigráficas das oito reuniões da Comissão e suas respectivas gravações, utilizando o método da indução analítica. O referencial teórico foi construído a partir da noção de Acselrad (2004) da terra como um bem ambiental e do inerente processo de disputa e controle do acesso e exploração dos mesmos, levando em consideração que os discursos analisados são estruturas desenvolvidas através de construções estratégicas, pautadas por interesses diversos. Entre os projetos analisados, há o governista que se alinha ao processo histórico de expropriação de terras do campesinato, povos originários, quilombolas e outras comunidades tradicionais e aumento da concentração fundiária no país e outro que se opõe a isso, entendendo que a agenda da “regularização fundiária de papel” e da apropriação de terras públicas representam um projeto de aumento da violência no campo, reconcentração fundiária.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Agrário; Medida Provisória n.º 759/2016; Conflitos socioambientais; Regularização fundiária.

SANTOS, Matheus Braz dos. Uma análise sobre os diferentes projetos de uso e significado da terra: discursos e personagens presentes na Comissão Mista da Medida Provisória n.º 759/16. 77 fls. Monografia (Graduação) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the debates on land title regularization and alienation of federal property that took place in the Mixed Commission for Provisional Measure (MP) of No. 759/2016, in view of the different projects regarding appropriation, use and meaning from the earth. I carried out the documentary analysis of the shorthand notes of the eight Committee meetings and their respective recordings, using the method of analytical induction. The theoretical framework was built from Acsehrad's (2004) notion of land as an environmental good and the inherent process of dispute and control of access and exploitation thereof, taking into account that the discourses analyzed are structures developed through strategic constructions, guided by different interests. Among the projects analyzed, there is the governmentist who aligns with the historical process of expropriation of land from the peasantry, native peoples, quilombolas and other traditional communities and an increase in land concentration in the country, and another who opposes this, understanding that the agenda of "land tenure regularization" and the appropriation of public lands represent a project to increase violence in the countryside, land re-concentration.

KEYWORDS: Agrarian Law; Provisional Measure No. 759/2016; Social and environmental conflicts; Land regularization.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia Geral da União
AM	Amazonas
CDRU	Concessão do Direito Real de Uso
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CTNBio	Comissão Técnica Nacional de Biossegurança
DEM	Democratas
DF	Distrito Federal
EC	Emenda Constitucional
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GEE	Grau de Eficiência na Exploração
GUT	Grau de Utilização da Terra
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LC	Lei Complementar
MP	Medida Provisória
MPF	Ministério Público Federal
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MT	Mato Grosso
PA	Pará
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PL	Projeto de Lei
PL	Partido Liberal
PLV	Projeto de Lei de Conversão
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNRA	Programa Nacional de Reforma Agrária

PP	Partido Progressista
PPA	Programa de Aquisição de Alimentos
PPR	Planilha de Preços Referenciais
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RJ	Rio de Janeiro
RO	Rondônia
RR	Roraima
RS	Rio Grande do Sul
SC	Santa Catarina
SE	Sergipe
SERFAL	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário
SNA	Sociedade Nacional de Agricultura
SP	São Paulo
SPU	Secretaria de Patrimônio da União
SRB	Sociedade Rural Brasileira
TAUS	Termo de Autorização de Uso Sustentável
TCU	Tribunal de Contas da União
UE	União Europeia

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	OS DEBATES SOBRE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL E ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS DA UNIÃO NA COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 759, DE 2016	12
2.1	1ª, 2ª e 3ª REUNIÃO - COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 759, DE 2016	12
2.2	4ª REUNIÃO - COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 759, DE 2016	18
2.3	5ª REUNIÃO - COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 759, DE 2016	23
2.4	6ª REUNIÃO - COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 759, DE 2016	31
2.5	7ª e 8ª REUNIÃO - COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 759, DE 2016	33
3	O CONTEXTO DO PROCESSO DE APROPRIAÇÃO DA TERRA NO BRASIL, SUAS DISPUTAS DE USO E SIGNIFICADO	39
3.1	DAS SESMARIAS AO ESTATUTO DA TERRA	39
3.2	DO ESTATUTO DA TERRA AO GOVERNO TEMER	45
4	ANÁLISE DOS DISCURSOS PRESENTES NA COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA N.º 759/2016 E SEUS EMBATES COM OS DIFERENTES PROJETOS DE USO E SIGNIFICADO DA TERRA NO BRASIL	54
4.1	A TERRA COMO UM BEM AMBIENTAL	55
4.2	OS DEBATES NA COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA N.º 759, DE 2016 E OS PROJETOS DE APROPRIAÇÃO, USO E SIGNIFICADO DOS BENS AMBIENTAIS	56
4.2.1	O DISCURSO DO GOVERNO	57
4.2.2	OS DISCURSOS DOS PALESTRANTES	61
4.2.3	OS DISCURSOS DOS PARLAMENTARES	65
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	71

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho trata dos debates que ocorreram na Comissão Mista da Medida Provisória (MP) de n.º 759/2016, que versou sobre regularização fundiária e alienação de imóveis da União, posteriormente convertida na Lei de n.º 13.465/2017. O objetivo é identificar e analisar os discursos presentes nos referidos debates e as personagens envolvidas nas disputas em torno do uso, significado e apropriação da terra no Brasil, considerando o processo histórico acerca do tema no país, levando em consideração os elementos que produziram o contexto de disputa de uso e significado da mesma em território nacional. Portanto, a pesquisa responde ao seguinte problema de pesquisa: quais os discursos existentes na Comissão Mista da Medida Provisória n.º 759/16 a respeito do uso, da apropriação e do significado da terra?

A medida provisória altera uma série de legislações¹ que tratam de regularização fundiária rural e urbana, além de alienação de imóveis da União, com o intuito de, conforme a exposição de motivos apresentada pelo Governo à época (BRASIL, 2016), adequar a legislação vigente aos mandamentos constitucionais relativos ao direito à moradia, de política agrícola e fundiária e reforma agrária.

Nessa pesquisa, foram debatidas as questões pertinentes às terras rurais e os seus respectivos projetos de apropriação de bens ambientais debatidos ao longo das reuniões da Comissão Mista da Medida Provisória n.º 759/16.

No cenário estudado, temos um contexto de disputas que atravessam a história brasileira e que são refletidas nas propostas ali apresentadas. Nesse sentido, realizar um estudo empírico do processo legislativo e os desdobramentos deste nas disputas existentes na sociedade brasileira é contribuir com o entendimento científico dos debates políticos dessa mesma sociedade. Especificamente, no caso da Comissão Mista da Medida Provisória de n.º 759/2016, busca-se aqui realizar uma análise sobre o tema a partir dos discursos produzidos no âmbito do Poder Legislativo, fazendo o uso do método da indução analítica.

A relevância social da pesquisa se dá por conta da própria natureza do processo

¹ “A MP altera a Lei nº 8.629/1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária; a Lei nº 13.001/2014, que dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária; Lei nº 11.952/2009, que dispõe sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; Lei nº 8.666/1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal; a Lei nº 6.015/1973, que dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências; e a Lei nº 12.512/2011, que dispõe sobre o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA” (p. 2, BRASIL, 2016)

legislativo e suas disputas. No caso específico, os diferentes usos e significados da terra existentes atribuídos pelas casas legislativas denotam os diversos projetos políticos em disputa na sociedade brasileira. O esforço de compreender empiricamente esses diferentes projetos propostos à coletividade é extremamente importante na qualificação do debate público em uma sociedade que almeja ser democrática e, especificamente, quais os contornos da questão agrária e socioambiental contemporânea.

Dentre as justificativas acadêmicas existentes para a realização da pesquisa, há o desejo do autor em compreender os debates existentes no Congresso Nacional sobre um dos temas que acredita estruturar a formação da sociedade brasileira que é a disputa por bens ambientais no Brasil. O estudo dos discursos da Comissão Mista da Medida Provisória de n.º 759/2016 se justifica por ser um dos primeiros diplomas legislativos de grande repercussão na gestão dos bens ambientais no Brasil em um momento de ruptura institucional, marcado por um golpe parlamentar-midiático-judicial (CUNHA, 2017).

A metodologia utilizada na pesquisa é de abordagem qualitativa e preponderantemente indutiva, mais especificamente a indução analítica (DESLAURIERS, 2008), buscando evidenciar empiricamente os elementos fundamentais dos discursos analisados. A escolha da metodologia levou em consideração que tanto as abordagens qualitativas como a indução analítica permitem se debruçar em um caso único, “começando pelos fatos e elaborando, em seguida, conceitos teóricos e proposições” (DESLAURIERS, 2008, p. 340).

No caso específico, o objetivo é produzir uma análise fazendo o uso do que é encontrado no cenário empírico, ou seja, os diferentes discursos expressos pelas personagens presentes na Comissão Mista da Medida Provisória n.º 759/16. A escolha da abordagem metodológica é, sobretudo, uma escolha política, e a escolha realizada nesse projeto não é diferente, pois “toda pesquisa é, antes de tudo, uma prática discursiva que baseia poder e saber em locais apropriados” (DESLAURIERS; KÉRISIT, 2008, p. 150).

Assim, tanto a abordagem qualitativa quanto a indução analítica permitem compreender que as diferentes narrativas presentes na discussão legislativa podem ser interpretadas, tanto pelos sujeitos da pesquisa, tanto por quem pesquisa, através de uma construção progressiva do objeto, que se molda conforme a ligação com o

campo, análise dos dados coletados e, inclusive, com o contato gradativo com a literatura sobre o assunto (DESLAURIERS; KÉRISIT, 2008).

Apesar da possibilidade de haver contato com resultados de outras pesquisas antecedentes e/ou concomitantes que foram realizadas, não se objetiva a confirmação de teorias preexistentes de modo a verificá-las, pretendemos iniciar pelos fatos e proposições, para assim elaborar possíveis conceitos teóricos. O cenário empírico será o principal insumo para fins de descrição e análise, de modo a evitar que possíveis informações que não se adequem a uma teoria sejam rejeitadas.

Portanto, os dados analisados são dados qualitativos, ora sendo as interpretações dos discursos e personagens existentes nos debates da Comissão Mista da Medida Provisória n.º 759/16, avaliando a relação entre as personagens envolvidas no processo de disputa da elaboração do texto legal.

No caso desta pesquisa, buscou-se inicialmente interpretar os referidos debates, a fim de identificar os sujeitos envolvidos e os discursos manifestados, trazendo as manifestações que se inseriram nas questões relativas ao campo e os seus respectivos projetos políticos, fundamentos e interesses para, por fim, considerando a contextualização histórica do tema no país e seus elementos de disputa, analisar o que fora dito, categorizando os diferentes projetos de uso e significado da Terra ali presentes.

A técnica de pesquisa aqui empregada é preponderantemente a análise documental (CELLARD, 2008), fazendo uso de um olhar crítico que leva em consideração o contexto que estão inseridos os dados analisados, no caso as notas taquigráficas das oito reuniões da Comissão Mista da Medida Provisória n.º 759/16 e suas respectivas gravações, coletados nos registros digitais do Senado Federal.

2 OS DEBATES SOBRE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL E ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS DA UNIÃO NA COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 759, DE 2016

Durante os dias 7 de março e 3 de maio de 2017, aconteceram as reuniões da Comissão Mista destinada ao Exame e Parecer da então Medida Provisória (MP) de nº 759/2016 proposta pelo Governo Federal no dia 22 de dezembro de 2016.

Houve 8 (oito) reuniões com essa finalidade, sendo 4 (quatro) destinadas à realização de audiências públicas para debater a regularização fundiária rural, urbana e alienação de imóveis da União. Serão debatidas apenas as questões relativas ao campo e os projetos de apropriação da terra tratados ao longo do trâmite legislativo.

As duas últimas reuniões tiveram caráter deliberativo no qual foi aprovado o Projeto de Lei de Conversão (PLV) n.º 12/2017 fruto do trabalho da relatoria da MP e das 732 (setecentos e trinta e duas) emendas apresentadas pelos parlamentares.

2.1 1ª, 2ª E 3ª REUNIÃO - COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 759, DE 2016

No dia 7 de março de 2017 foi realizada a 1ª reunião da Comissão Mista da então Medida Provisória (MP) de nº 759/2016, na qual por meio de acordo entre as lideranças fora indicado o nome do Deputado pelo Distrito Federal (DF), Izalci Lucas, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) como presidente da Comissão (BRASIL, 2017).

Posteriormente, já na segunda reunião do dia 29 de março de 2017 foi oficializada a vice presidência com o Senador do Distrito Federal, Hélio José, vice-Líder do Governo e filiado ao PMDB na época, Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) a relatoria do Senador Romero Jucá do PMDB do estado de Roraima (RR), e a revisão da relatoria com o Deputado Pauderney Avelino do na época, Democratas (DEM), do Amazonas (AM).

Na terceira reunião da comissão, no dia 05 de abril de 2017, aconteceu a primeira audiência pública, que começou com o Relator indicando os seus objetivos no que concerne à matéria da medida provisória. “[...] o nosso interesse é de simplificar e facilitar o bem da família, o bem da produção, que é o lote urbano ou o

lote rural e, portanto, diminuir, o quanto possível, o papel burocrático do Estado” (BRASIL, 2017, p.1).

Na audiência pública, estiveram presentes membros do governo, com a finalidade de defender a MP proposta. Entre eles: Renato Rodrigues Vieira, Assessor Especial da Casa Civil; Ewerton Giovanni dos Santos, Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); Sílvio Eduardo Marques Figueiredo, Diretor do Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos do Ministério das Cidades; Sidrack Correia, Secretário de Patrimônio da União, e José Dumont, representante da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário.

A primeira apresentação foi de Renato Rodrigues Vieira, no qual ele se propôs a fazer um breve resumo do texto da lei, abordando o que seriam os pontos mais importantes. Inicia sua fala afirmando que “a Medida Provisória 759 busca tratar e dar mais transparência, agilidade e desburocratizar os procedimentos de regularização fundiária tanto da parte urbana, [...] quanto da parte rural” (BRASIL, 2017, p.2).

O Assessor Especial da Casa Civil contextualizou que o Tribunal de Contas da União (TCU)² teria identificado quase setecentos mil indícios de irregularidades dentro do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), razão pela qual o Tribunal teria suspenso o Programa e a seleção de novos(as) beneficiários(as). Dentre essas questões, vinte e três mil beneficiários(as) em duplicidade, cinco mil seriam menores de dezoito anos, cento e quarenta e quatro mil seriam servidores públicos e haveriam casos em que os beneficiários teriam “sinais exteriores de riqueza” (BRASIL, 2017).

Apontou que seria necessário discutir o aperfeiçoamento do processo de seleção e permanência do programa, com publicação de edital nos Municípios envolvidos, além de estabelecer uma ordem de classificação de beneficiários(as) e critérios de quem pode ou não ser selecionado(a) no programa, diferenciando seleção de permanência (seria necessário apenas comprovar a capacidade de exploração do lote) (BRASIL, 2017).

Com isso, afirmou o apresentador que tais critérios evitariam as mais diversas possibilidades de fraudes, atendendo as demandas do Tribunal de Contas da União.

²Para mais informações ler o: Acórdão de n.º 775 do TCU, disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1718418/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse>

O segundo ponto abordado foi o da titulação. Contextualizou que segundo números do Incra, 85 % (oitenta e cinco por cento) dos(as) assentados(as) não possuem o título da terra e, conseqüentemente, têm o seu acesso limitado aos mais diversos programas de financiamento – afirmando que o objetivo do governo seria emitir mais de 130 mil títulos. Além disso, o projeto previa renegociação de títulos antigos, para aqueles em situação de inadimplência, desde que respeitado um marco temporal (BRASIL, 2017).

O terceiro é o tratamento de situações irregulares, no qual afirmou que o objetivo da MP seria regularizar as que preenchessem os requisitos da reforma agrária. No que concerne às modificações da Amazônia Legal, propôs que o “Programa Terra Legal³” fosse permanente, visando “adequar” os preços do processo de regularização fundiária e a desburocratização das cláusulas resolutivas, com critérios que seriam estabelecidos por lei (BRASIL, 2017).

Por fim, encerrou sua fala apontando a criação de meios remotos para verificar o cumprimento das cláusulas resolutivas⁴, sob a alegação de dar celeridade ao processo de regularização (BRASIL, 2017).

Ewerton Giovanni dos Santos, Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos do Incra, também se pronunciou sobre o que o governo chamou de desburocratização do PNRA, alegando que a MP facilitaria o acesso do Incra ao mercado de terras do País, por conta da possibilidade da aquisição em dinheiro e de se fazer acordos judiciais nos processos de desapropriação (BRASIL, 2017).

Essa inovação, segundo o palestrante, permitiria inclusive conseguir terras a preços melhores, já que a legislação previa os pagamentos em títulos da dívida agrária (BRASIL, 2017).

No que diz respeito à titulação, detalhou mudanças nos prazos de contagem da validade do título para fins de inalienabilidade, que não seria mais a partir da emissão definitiva do mesmo (já que, segundo o palestrante, esse demora até três décadas

³ Programa de regularização fundiária que tem como objetivo destinar terras públicas federais na Amazônia Legal, instituído pela Lei nº 11.952/2009.

⁴ As cláusulas resolutivas e suas respectivas condições estão presentes no artigo 15 da Medida Provisória: “Art. 15. O título de domínio ou, no caso previsto no § 4o do art. 6o, o termo de concessão de direito real de uso deverá conter, entre outras, cláusulas que determinem, pelo prazo de dez anos, sob condição resolutive, além da inalienabilidade do imóvel: I - a manutenção da destinação agrária, por meio de prática de cultura efetiva; II - o respeito à legislação ambiental, em especial, quanto ao cumprimento do disposto no Capítulo VI da Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012; III - a não exploração de mão de obra em condição análoga à de escravo; IV - as condições e a forma de pagamento” (BRASIL, 2016)

para ser emitido) e sim do primeiro documento válido recebido pelo assentado. Reforçou que o marco temporal para regularização de lotes de reforma agrária irregulares e que a MP previu a possibilidade de titulação imediata e definitiva nesses casos (BRASIL, 2017).

Por fim, finalizou advertindo que ao longo dos anos o Incra não teve capacidade operacional para se fazer presente nos lotes de reforma agrária, razão pela qual surgiram diversas ocupações irregulares e que a pretensão da medida provisória seria regularizar cento e vinte mil assentados (BRASIL, 2017).

José Dumont, representante da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário. Iniciou sua apresentação falando das alterações propostas pela MP à Lei Federal nº 11.952/2009, sobre o preço da terra pública da União, as cláusulas resolutivas, renegociação de títulos, a doação de terras da União aos Municípios da Amazônia Legal e venda direta de ocupações na Amazônia (BRASIL, 2017).

O orador trouxe que, anteriormente, o preço cobrado na regularização fundiária era uma deliberação do órgão executor e, em decorrência de uma auditoria do Tribunal de Contas da União, propôs como único critério para precificação dos imóveis suas respectivas dimensões e uma planilha de valores (Planilha de Preços Referenciais - PPR) que são estabelecidos de acordo com um estudo técnico do Incra. No caso específico da Amazônia, em imóveis de até um módulo fiscal, a alienação não seria onerosa – já que a destinação seria social; nos casos de imóveis de um a quinze módulos fiscais, os preços seguem a variação anteriormente explicada, pautada em suas respectivas dimensões (BRASIL, 2017).

No que concerne às cláusulas resolutivas, trouxe que o projeto prevê a possibilidade de liberação das cláusulas após o terceiro ano, desde que seja pago o valor de 100% do valor médio da planilha e tem como ideia a exclusão da obrigatoriedade de vistorias para a expedição dos títulos (BRASIL, 2017).

Sobre a possibilidade de renegociação, a Lei Federal nº 11.952/2009 previa prazo para renegociação até 2012 das áreas irregulares, a ideia do projeto foi reabrir um novo prazo, apesar da renegociação em tese não poder ser feita em todos os casos, sendo discricionária para a Administração (BRASIL, 2017).

Por fim, finalizou apontando que o objetivo da MP seria ampliar o programa de regularização fundiária sobre áreas que haveria o interesse social em dar destinação à terra pública (BRASIL, 2017).

A fala de Sidrack Correia, Secretário de Patrimônio da União, iniciou com uma explanação do funcionamento, arrecadação e atribuições do órgão do qual ele representa. Afirmou que a MP iria permitir uma simplificação da regularização fundiária no país e novas maneiras de se fazer o processo de avaliação de imóveis, pois o que seria feito administrativamente viraria lei, além de possibilitar outras inovações (BRASIL, 2017).

Trouxe como desafio à Secretaria de Patrimônio da União (SPU) a demarcação de 15,261 milhões dos 19 milhões de quilômetros de território que seriam bens da União e finaliza afirmando que a MP n.º 759 permitiria modernização da gestão da SPU no patrimônio da União em todo o país (BRASIL, 2017).

Ao encerrar as apresentações dos membros do governo, os parlamentares iniciaram as suas falas, entre eles o Relator revisor Pauderney Avelino (DEM - AM), que fez a seguinte consideração

Lamentavelmente, no nosso País – isso é coisa lá de trás e só vem se agravando –, não há uma política séria, uma política fundiária séria, não há uma política de assentamentos séria e, mesmo quando há, vemos esse movimento de sem-terras que vive do movimento político e não para fazer assentamento. Nós entendemos que a política de assentamento do nosso País não condiz com a realidade, ela não é uma política da qual nós poderíamos dizer que há uma seriedade de propósito, porque costuma-se fazer assentamento sem a menor infraestrutura para as pessoas assentadas e, aí, o assentado vai, de qualquer jeito, tentar sobreviver, criando aí os problemas ambientais que hoje são inúmeros, sobretudo na Região Amazônica e nas demais regiões do País, fora do bioma amazônico (BRASIL, 2017, p. 17).

Rôney Nemer, do Partido Progressista (PP - DF), trouxe em sua fala uma preocupação em relação à regularização dos “irregulares”.

Quando o Assessor Especial da Casa Civil, Renato Vieira, diz da regularização dos irregulares, ficamos muito preocupados porque assistimos a isso aqui no DF. Cria-se uma cultura do tipo "eu vou ocupar porque depois vai ser regularizado". Esse limite, essa dualidade é uma coisa muito complicada porque o que nós vemos – e aí me perdoe o representante do Incra – é que, no DF, apareceu sem-terra não sei de onde, brotou como *gremlin*. Não existia isso aqui. Quando a gente vai à reunião dos sem-terra – o Deputado Pauderney Avelino e o Deputado Izalci sabem disso –, a maioria é barraco vazio, sem ninguém morando. É só sair do DF e olhar, os barracos estão vazios. Você vê lá pessoas que receberam lotes habitacionais do programa, porque nós distribuímos aqui mais de 150 mil lotes. (BRASIL, 2017, p. 18).

Ainda nessa fala, o congressista apontou que existiria uma negligência do INCRA e da SPU na regularização fundiária, visando favorecer os(as) sem-terra e que, no Distrito Federal, o Governador os(as) favoreceria em relação a ocupações irregulares. Posteriormente, reforçou seu objetivo ao participar da comissão, que seria transformar a Medida Provisória em uma lei que ofertasse dignidade não só a pessoas carentes, mas também às pessoas de classe média e média alta (que no cenário local seriam 1,5 milhão de pessoas que viveriam em condomínios irregulares no DF) (BRASIL, 2017).

O deputado por Santa Catarina (SC), Valdir Colatto (PMDB), trouxe sua preocupação com a burocracia no processo de regularização fundiária.

Então, é preciso buscar aqui, Presidente, a consulta da Funai, da SPU, do IPHAN, do Ibama, antes de se fazer uma regularização. Isso me preocupa. Por quê? Por exemplo, nós estamos aí com a Funai. Quando há uma terra que faz fronteira com uma área da Funai, é preciso pedir autorização para se fazer a escritura, e isso não sai da Funai. Estão lá pilhas e pilhas, e o pessoal não dá o.k. para dizer: "Não tenho nada a ver com isso. Faça a sua escritura da terra lá e tudo bem." Não, simplesmente não se manifesta (BRASIL, 2017, p. 21).

O parlamentar de Rondônia (RO), Lucio Mosquini (PMDB), trouxe em sua fala a situação do seu estado.

Eu sou do Estado de Rondônia, e, hoje, nós temos lá mais de 80 mil pequenas propriedades sem documento. O cidadão foi incentivado a ir para lá, como a minha família o foi – até a família do Deputado Valdir Colatto esteve por lá colonizando Rondônia –, mas hoje está sem documento (BRASIL, 2017, p. 21).

Em seguida, apontou que o Incra seria responsável pelos conflitos fundiários no país, por conta de exigir o cumprimento das cláusulas resolutivas judicialmente.

Eu tenho um PL tramitando – até comentava muito com o Deputado Valdir Colatto – para extinguir as condições resolutivas. No Pará, no Amazonas, no Acre, em Mato Grosso, o dia em que nós extinguirmos – há uma emenda minha pedindo isto –, o dia em que nós colocarmos a extinção das condições resolutivas dos títulos, nós vamos resolver o problema dos conflitos agrários no Brasil. Sabe por que, Presidente? Porque o conflito agrário começa com o Incra. O Incra é que fala lá – e não é segredo, porque os processos são públicos –: "Em tal lugar você pode ir porque há um conflito judicial". Aí os movimentos sociais vão lá, reivindicam, fazem aquele movimento, e começa o conflito agrário (BRASIL, 2017, p. 21).

Por fim, encerra sua fala apontando que o projeto da Medida Provisória tem a oportunidade de resolver um problema do país, possibilitando a pacificação de conflitos no campo (BRASIL, 2017).

2.2 4ª REUNIÃO - COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 759, DE 2016

No dia 06 de abril de 2017, aconteceu a 4ª reunião da Comissão Mista da MP n.º 759/16, na qual foram convidados para audiência pública Naila de Rezende Khuri, Diretora do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil; Haroldo Pinheiro Villar de Queiroz, Presidente do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil; Daniela Campos Libório, Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico; Patricia André de Camargo Ferraz, Diretora de Associação dos Notários e Registradores do Brasil; Sílvio Eduardo Marques Figueiredo, Diretor do Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos do Ministério das Cidades; Erick Vidigal, Subchefe Adjunto de Assuntos Jurídicos da Casa Civil; Nelson Saule Júnior, Representante do Fórum Nacional da Reforma Urbana.

A primeira palestrante a falar de questões que concernem ao objeto deste trabalho foi Naila de Rezende Khuri que iniciou sua fala apontando que a medida provisória estaria lastreada em uma ideia de “sustentabilidade econômica, social e ambiental” (BRASIL, 2017, p. 3).

Apontou em defesa da legitimação fundiária, um instrumento de regularização fundiária previsto no projeto, que o “registro de imóveis sempre tem estudado a regularização fundiária além do prisma da redução da desigualdade e também para colocar a propriedade no mercado formal imobiliário” (BRASIL, 2017, p. 3), e que a situação atual é “de propriedades que não circulam e que não geram riquezas para o Município” (BRASIL, 2017, p. 3).

Posteriormente, faz algumas ressalvas em relação a criação de um registro de posse no Registro de Títulos e Documentos, ressaltou ser fundamental um sistema de controle centralizado nos registradores de imóveis, por conta de sua publicidade (BRASIL, 2017), e reafirmou a importância econômica da medida

Então, diante de um sistema que propicia a presunção de legitimidade, que é conferida pelo registrador de imóveis e que reflete a situação jurídica e atual, nós temos que migrar para essa questão da economia forte. A nossa economia vai alçar um voo em patamares até que surpreenderão a todos. O Brasil é de grande extensão, como diz aquela música: "Do Oiapoque ao Chuí". Temos todos que integrar e fortalecer nosso instituto para isso (BRASIL, 2017, p. 4).

Por fim, finalizou afirmando ser necessário que a Medida Provisória fosse transformada em Lei com a finalidade de acabar com os conflitos fundiários no Brasil (BRASIL, 2017).

A Diretora da Associação dos Notários e Registradores do Brasil, Patricia André de Camargo Ferraz, apontou que a Medida Provisória nº 759/16 representaria uma mudança drástica em parâmetros relativamente bem consolidados da regularização fundiária no país (BRASIL, 2017).

Reforçou que seria necessário cautela na tentativa de desburocratizar o processo de regularização, que embora acreditasse na boa intenção de dinamizar a economia do país, certos dispositivos da MP poderiam colocar em risco a segurança e os direitos da comunidade (BRASIL, 2017).

Apresenta uma posição diferente acerca da legitimação fundiária, apontando que ela seria um importante avanço na regularização fundiária por interesse social, pois suprimiria uma das fases do processo de construção dos títulos

Da nossa perspectiva, por que isso nos pareceu interessante pelo menos na regularização de interesse social? Porque, como disse a Dr^a Naila, as ocupações de interesse social, via de regra, são feitas em massa, sem título algum. Permitir que o Poder Público, quando faz o cadastramento dos ocupantes do imóvel, possa fazer a relação e encaminhá-la ao registro de imóveis, suprimiria, sim, uma fase de construção dos títulos. Então, da nossa perspectiva, parece que isso auxiliaria muito na regularização fundiária (BRASIL, 2017, p. 8)

Finalizou reforçando sua preocupação com o que ela chamou de criação de registros paralelos de posse e da não concentração de todas as informações do imóvel em sua matrícula, afirmando que

posse não é propriedade. Posse não é propriedade! Hoje, como eu disse, temos um dos melhores sistemas de transmissão de propriedade e de garantia de direitos reais relacionados aos bens imóveis. É um controle bipartido. Dele participam, como na maioria dos países desenvolvidos do tipo latino, notários. que formalizam contratos, escritura pública e registro de imóveis, que fazem uma qualificação técnica profunda, depurando todos os vícios e imperfeições dos títulos para que só constituam direitos seguros, evitando conflitos futuros (BRASIL, 2017, p.8).

O representante do Fórum Nacional da Reforma Urbana, Nelson Saule Júnior, iniciou sua apresentação fazendo ponderações acerca da diversidade de formas que o povo brasileiro se relaciona com a terra.

Bom, eu queria trazer aqui algumas preocupações e algumas questões. Primeiro, em cima da última fala da Dr^a Patrícia, acho que justamente esse é o ponto chave dessa medida provisória. Nós queremos um único sistema em

que todas as situações de fato – que são decorrência das formas como a população vive nas nossas cidades, no campo, que são posses, desde o período colonial, o período do Império e República – transformem-se em propriedade, ou queremos que esses usos e costumes que fazem parte da história da população brasileira há mais de 300 anos transformem-se também num sistema de proteção, da mesma forma como a Dr^a Patrícia colocou aqui, num sistema de propriedades, que já é lindo e maravilhoso, pelo processo que foi desenvolvido de forma competente por todos os colegas que são da área dos registros públicos? Porque eu acho que é fundamental. Não estamos discutindo aqui se tem que se fragilizar ou fragmentar, ou dispersar o sistema de regime de propriedade, mas, sim, se respeitar a diversidade, a pluralidade que existe das formas como a população vive em nossas cidades e no campo, principalmente com essa relação do instituto da posse (BRASIL, 2017, p.9).

Ainda neste ponto, registrou que há mais de 40 (quarenta) anos as legislações sobre regularização fundiária vêm evoluindo, como a Constituição Federal, Estatuto da Cidade e ordenamentos que tratam acerca do patrimônio da União que, apesar de não serem perfeitos, têm como objetivo garantir uma “proteção efetiva referente [...] ao direito à terra” (BRASIL, 2017, p. 9).

Entendeu que a Medida Provisória n.º 759/16 representa um retrocesso nesse processo, pois reduziria a diversidade de formas com que as pessoas lidam com a terra no Brasil à propriedade, não lhes oferecendo as mesmas garantias e proteções necessárias, além de dar o mesmo tratamento às terras públicas, que seriam um patrimônio de toda a sociedade (BRASIL, 2017).

Além disso, a medida provisória seria inconstitucional porque trataria de matéria que a Constituição Federal estabeleceu reserva legal, como o tratamento dado a registros públicos. Também argumentou a quebra do pacto federativo, já que afetaria a competência dos municípios para tratar de regularização fundiária urbana, e atribuiria aos mesmos competências que seriam da União sobre questões rurais (BRASIL, 2017).

Outro ponto que seria inconstitucional é o de regularizar posse em área pública rural por meio de medida provisória, o que seria vedado pela Constituição Federal (BRASIL, 2017). Desenvolveu ainda uma leitura sobre o direito à propriedade e como ele estaria sendo frontalmente desrespeitado.

Quando estamos falando da propriedade, de que ela tem de cumprir uma função social, o que também está no art. 5º (Dos Direitos e Garantias Fundamentais), esse direito à função social da propriedade é um direito coletivo. [...] Como é que nós vamos admitir que a propriedade que é pública – portanto, pertencente à sociedade brasileira, ao patrimônio público – deixe de existir, seja abolida, seja eliminada sem nenhum critério que garanta a preservação e o resguardo dos interesses da sociedade? E é o que a medida provisória está fazendo. Isso, para mim, fere claramente o direito de

propriedade nosso – nosso como direito de propriedade pública, que é coletivo. Não podemos dizer que a propriedade pública não tem a mesma proteção de direitos, até em razão das próprias cláusulas pétreas, porque se diz lá que não se pode abolir nenhum direito fundamental, e o direito à propriedade pública é de todo esse coletivo aqui da sociedade. Portanto, se for mexer na Constituição, por uma medida provisória, abolindo uma cláusula pétrea, o que não se pode fazer nem por meio de uma emenda constitucional, esse também é um aspecto grave da inconstitucionalidade (BRASIL, 2017, p.11).

Finalizou ressaltando que a desburocratização não poderia ser a qualquer preço, devendo haver o respeito e a proteção aos múltiplos usos e experiências com a terra que não seguem a lógica da propriedade privada no país (BRASIL, 2017).

As falas de Haroldo Pinheiro Villar de Queiroz, Presidente do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, e de Daniela Campos Libório, Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, trataram sobretudo sobre questões urbanísticas e de regularização fundiária urbana. Ambos apontaram a necessidade de participação popular na elaboração de regramentos do gênero, advertindo que os órgãos da Administração Pública não foram chamados para o debate e poderiam ser convidados se a questão fosse tratada por um projeto de lei que garantisse maior participação democrática (BRASIL, 2017).

O representante do governo, o Subchefe Adjunto de Assuntos Jurídicos da Casa Civil, Erick Vidigal, discutiu o argumento utilizado por muitos palestrantes da urgência ou não da medida provisória. Para ele, o requisito da urgência seria oriundo da realidade social, não de um ato jurídico, por isso, tal questão seria urgente.

Apontou que, ao editar o texto final da Medida Provisória, notou que só haveria oposição quanto à forma de realização da regularização fundiária no país, não quanto à sua necessidade (BRASIL, 2017) e reforçou sua argumentação sobre a questão da urgência.

[...] nós temos argumentos que sustentam a falta do requisito da urgência e nós temos argumentos que, na verdade, acabam vindo com uma carga ideológica tão grande que o argumento jurídico, em si só, se perde; não se consegue, atravessando a carga ideológica, alcançar um argumento jurídico com fundamento. Imaginei que eu fosse ter de enfrentar argumentos no sentido de que a matéria não poderia ser tratada por medida provisória, que haveria uma vedação expressa, mas não (BRASIL, 2017, p.13).

Também alegou que o governo abriu debate com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Corregedoria Nacional de Justiça (a quem caberia a fiscalização da atividade notarial) e todos os órgãos governamentais ligados ao tema, que por isso não poderiam ser acusados de não permitir o espaço para diálogo, já que o texto referente

a registro teria sido aprovado por esses órgãos (BRASIL, 2017). Apontou que organizações da sociedade civil teriam contribuições a dar, mas com entendimento bastante restrito sobre essa participação.

Claro que todos os conselhos, associações e sindicatos têm com o que colaborar. Claro que têm! Agora, conselhos, sindicatos, associações têm as suas pautas profissionais que andam à frente da questão principal. Os Parlamentares representam a vontade popular, a vontade soberana, que é manifestada nas urnas, no voto. E não parece, a meu juízo, isto é opinião minha, que a vontade dos Parlamentares tenha de se subordinar às opiniões movidas por ideologias de entidades de classe que, muitas vezes, querem preservar o seu patrimônio profissional, as suas iniciativas, a sua reserva de mercado (BRASIL, 2017, p.13).

Em resposta aos(às) palestrantes, afirmou que a medida provisória possuiria um viés social, já que seria impossível pensar a questão econômica sem atingi-la, ressaltando que “primeiro, é analisar o texto como acadêmico, como o acadêmico faz, analisar o texto despido de perspectivas ideológicas porque senão não se consegue compreender o que há por trás” (BRASIL, 2017, p. 14).

O último apresentador do dia foi o Diretor do Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos do Ministério das Cidades, Sívio Eduardo Marques Figueiredo, que reforçou os argumentos apresentados pelo orador anterior, justificando a MP com os números das situações irregulares no país (BRASIL, 2017).

Além disso, alegou que não houve um rompimento do sistema existente e sim um aperfeiçoamento, com a finalidade de fazer a regularização fundiária urbana e rural avançar, razão pela qual alguns conceitos e procedimentos foram alterados na legislação (BRASIL, 2017).

Concluiu, rebatendo a fala de Nelson Saule sobre o que ele entende ser inconstitucional na doação de terras públicas, afirmando que o Programa Terra Legal é baseado nisso, no qual a União repassa área pública ao Município que passa a propriedade aos posseiros na Amazônia Legal (BRASIL, 2017).

Com o término das apresentações, o parlamentar Edmilson Rodrigues do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), representante do Estado do Pará (PA), expôs em sua fala que o objetivo da medida provisória é facilitar a venda das terras brasileiras ao capital estrangeiro, contribuindo para legalização de terras griladas e uma enorme desorganização territorial e social, aprofundando ainda mais os índices de distribuição desigual de terras no país (BRASIL, 2017).

Finalizou afirmando que o governo seria capaz de votar um projeto de lei que seria discutido com rapidez se atendesse aos interesses da sociedade, retirando os entraves para aperfeiçoamento do instrumento de gestão territorial com a regularização rural e urbana, porém o real motivo era favorecer o capital imobiliário (BRASIL, 2017).

O último orador foi o Senador Hélio José (PMDB – DF), que reafirmou seu empenho na elaboração da medida provisória, com o intuito de trazer soluções desburocratizantes para os problemas apresentados na área rural e urbana com medidas que combatam os conflitos e as crises existentes. (BRASIL, 2017).

2.3 5ª REUNIÃO - COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 759, DE 2016

No dia 11 de abril de 2017, aconteceu a 5ª reunião da Comissão Mista da MP nº 759/16, na qual foram convidados(as) para a audiência pública Cleia Anice Porto, Assessora da Secretaria de Política Agrária da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG); Alexandre Conceição, Coordenador Nacional do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); Renato Rodrigues Vieira, Assessor Especial da Casa Civil; Ewerton Giovanni dos Santos, Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos do Incra; José Dumont, Coordenador Geral de Regularização Fundiária da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Serfal); Ciro Siqueira, Coordenador de Assuntos Estratégicos da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA); Marco Antonio Delfino de Almeida, Procurador da República no Município de Dourados.

A primeira palestrante do dia foi a Assessora da Secretaria de Política Agrária da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Cleia Anice Porto, que iniciou sua fala questionando o Acórdão de nº 775 do TCU que suspendeu o Programa Nacional de Reforma Agrária na época, entendendo que ele denotou preconceitos que criminalizaram os movimentos sociais e que os problemas existentes não seriam da ordem apresentada (BRASIL, 2017).

Ressaltou a preocupação com o pagamento em dinheiro, não mais com título da dívida agrária, para compra e arrematação de terras, entendendo que tal mudança representaria um retrocesso à reforma agrária no país

Por que essa medida nos contraria? Porque entendemos que ela fere um princípio constitucional muito importante, que é o princípio da regulação da propriedade privada, da possibilidade de sanção para a propriedade que não cumpre a função social ou para a sanção ao latifúndio. Pode-se dizer que são instrumentos distintos. Sim, são instrumentos distintos, mas se você tem a possibilidade de obter terras para a reforma agrária por meio de pagamento em dinheiro, o mecanismo da desapropriação, que hoje já é um mecanismo pouco privilegiado, pode de fato ser colocado totalmente em escanteio e ficar prevalecendo esse mecanismo da compra de terras em dinheiro, que pode transformar o Incra num local de muito interesse de negócios de terra e ativar mercado, fazer a concentração. É uma medida que nos preocupa neste momento (BRASIL, 2017, p. 2).

Além disso, ressaltou o impacto da Emenda Constitucional nº 95⁵ teria sobre um PNRA nesses moldes, o que poderia ser na prática o fim da reforma agrária no país.

Por que eu disse que as questões propostas na medida provisória, em certa medida, parecem-nos, querem acabar com a reforma agrária? Porque no momento em que você privilegia a compra, o pagamento em dinheiro, em que o Estado brasileiro aprova uma medida como aquela, que congela os investimentos públicos durante vinte anos, e é um momento em que todos nós sabemos do tamanho da crise financeira, dos cortes brutais que estão sofrendo os orçamentos públicos, inclusive o orçamento do Incra, de onde vai sair o dinheiro para fazer esse pagamento? Então, parece-nos que vai ficar restrito a áreas de muito interesse do mercado e vai ficar restrito a situações muito pontuais (BRASIL, 2017, p. 2).

Ressaltou sua preocupação com a redução do prazo de inalienabilidade do título⁶ e adverte que para a CONTAG o título é um direito pelo qual os(as) trabalhadores(as) devem optar pela forma de titulação e não o governo (conforme a MP), que o mesmo não deve ser utilizado pelo Estado para se desobrigar de suas responsabilidades com os(as) assentados(as) (BRASIL, 2017).

Finalizou com a questão da chamada por edital dos(as) interessados(as) na reforma agrária, o que a oradora entendeu ser mais um ataque aos movimentos sociais do campo.

[...] quem conhece a realidade deste País, quem conhece os processos de disputa pela terra, especialmente em determinadas regiões, sabe que, se não houver uma organização social forte, vira barbárie, porque a disputa pela terra, a mediação que os movimentos sociais fazem... E o pessoal do Incra que está aqui conhece bem essa realidade. Se o pessoal do TCU não conhece, o pessoal do Incra conhece e sabe qual é o papel das organizações sociais na mediação dos conflitos e na regulação dos processos de disputa

⁵ Conhecida como Emenda do teto de gastos, alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. “Com ele, as despesas primárias da União passam a ter um teto que deverá ser observado ao longo dos próximos vinte anos, cujo parâmetro são os gastos do exercício de 2016, reajustados ano a ano pela inflação” (CASSI; GONÇALVES; 2020, p. 35).

⁶ Passaria contar da homologação do assentamento, não do momento de expedição do mesmo

pela terra, que tem evitado muitas mortes e muitos conflitos (BRASIL, 2017, p. 3).

Ao fim da fala da representante da CONTAG, o relator da MP, o senador Romero Jucá (PMDB-RR), pediu a fala e ressaltou que entende que a medida provisória seria extremamente importante para a sociedade brasileira, buscando desburocratizar a regularização rural, facilitando a atuação do Incra junto à fiscalização das cláusulas resolutivas (BRASIL, 2017).

O Presidente da Comissão, Izalci Lucas (PSDB-DF), expôs a falta de um(a) representante do TCU na audiência pública, cobrando a participação do órgão no debate afirmando que “a reforma agrária teve sérios problemas em função da decisão do Tribunal de Contas” (BRASIL, 2017, p. 5).

O próximo orador foi o Coordenador Nacional do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Alexandre Conceição, que abordou o tratamento dado à questão agrária no Brasil, tem sido tratada “como questão policial” (BRASIL, 2017, p. 6) ou como algo de menor relevância (BRASIL, 2017).

Criticou a “desburocratização” proposta pelo governo, apontando que ela não é direcionada aos assentados da reforma agrária, mas sim ao agronegócio e ao capital estrangeiro, que a nacionalização do Terra Legal, sem o devido desenvolvimento dos assentamentos, aliada à permissão de venda imediata da terra titulada privada e a nova metodologia de preços de terras (Planilha de Preços Referenciais) desenvolvida pelo Incra (que na fala do palestrante, teria valores inferiores ao mercado), teriam a finalidade de atender aos interesses econômicos que ampliariam a concentração de terras no país (BRASIL, 2017).

Outro ponto preocupante de mudanças no Programa seria o de permitir a participação de pessoas jurídicas, além de elevar o número de hectares regularizados, o que contribuiria para a legalização da grilagem de terras no país. Reforçou que o movimento seria favorável à titulação por meio da Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) e não à titulação individual, que seria responsável por mais concentração de terras, entendendo que essa nunca poderia ser vendida (BRASIL, 2017).

Tratou ainda sobre o tema da seleção por edital, que seria um grande catalisador de conflitos ao não priorizar os acampados.

[...] a reforma agrária, a Anicinha já disse, não é concurso público. E não vai sair daqui do Plano Piloto, não vai sair das grandes capitais o novo assentado da reforma agrária e muito menos dos bancos das universidades. Quando a gente ocupa a terra, alguns podem até achar que é radicalismo ou que é

bonito; quando se ocupa terra, isso se faz, porque há uma necessidade histórica para buscar o seu sustento no interior deste País. Quando se ocupa terra, não é porque é bonito, porque se passam 8, 10, 15, 20 anos, como há acampados hoje. Passam 20 anos, embaixo da lona preta, não é porque é bonito; é porque há a necessidade de fazer com que a terra seja distribuída e, ao mesmo tempo, colocada para a produção de alimentos e para a reforma agrária. Então, quando ocupamos a terra é para fazer o grito da terra, dizendo: gente, é hora de fazer a reforma agrária! (BRASIL, 2017, p. 8).

Em seguida, o Procurador da República no Município de Dourados, Marco Antonio Delfino de Almeida, teria trazido elementos presentes na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) de nº 4.269, que foi apresentada pelo Ministério Público Federal (MPF) para tratar dos dispositivos alterados da Lei nº 11.952 e aspectos relativos aos assentamentos rurais (BRASIL, 2017).

Expôs que a medida provisória não atenderia ao requisito de urgência, já que o único elemento para isso seria o Acórdão do TCU que trataria apenas da reforma agrária, e não de regularização fundiária urbana ou venda de terras públicas. Também seria inconstitucional, ao violar o art. nº 184 da Constituição por prever pagamento em dinheiro na desapropriação, além de tratar de matéria de reserva a Lei Complementar (LC), ao revogar dispositivos da LC nº 76/93 (BRASIL, 2017).

O Procurador fez um breve panorama histórico sobre a regularização fundiária no país, explicando o contexto na Amazônia, que a Medida Provisória nº 759 pretendia ampliar para o resto do país.

Com a MP 458, a MP que gerou a 11.952, o que se pretendeu, conforme exposto na exposição de motivos? Desde os anos 80, as ações de destinação de terras pelo Governo Federal na Amazônia Legal foram interrompidas. Isso o Governo Federal falou em 2009, e agora, em 2017, interrompe novamente, ou seja, muda novamente as regras, estabelece regras mais flexíveis, porque também não foi capaz de levar a regularização fundiária que pretendeu realizar em 2009, intensificando um ambiente de instabilidade jurídica, propiciando a grilagem de terras, o acirramento de conflitos agrários e o avanço do desmatamento. Esse diagnóstico foi feito, senhores, não no século passado, ele foi feito em 2009. E hoje, em 2017, novamente o Governo Federal, em uma nova exposição de motivos, vem a este Parlamento dizer: "Não consegui fazer, vamos tentar fazer de novo." Só que, infelizmente, é o mesmo processo que se repete há quase 50 anos. Há quase 50 anos o Governo não consegue promover a regularização fundiária na Amazônia, sempre promovendo um afrouxamento das regras, sem que consiga com isso diminuir o desmatamento (BRASIL, 2017, p. 10 e 11).

Reforçou que, com a MP, haveria mais uma possibilidade de regularização e sem a necessidade de se cumprir cláusulas resolutivas, compromissos ambientais e outros pontos da legislação e da Constituição Federal, sendo um marco legal

responsável por reconcentração fundiária e transferência de terras públicas a particulares (BRASIL, 2017).

Também fez ressalva sobre a Planilha de Preços Referenciais (PPR), informando que ela tem a função de precificar e subsidiar a desapropriação de imóveis que não cumprem sua função social e não deveria ser utilizada para o caso de alienação de terras públicas.

Estamos, e este Congresso sabe disto, num momento de extrema penúria orçamentária e nós vamos permitir a alienação massiva de aproximadamente, talvez em termos aproximados – em termos absolutos será algo em torno de 60 milhões de hectares –, 8% do Território brasileiro. Obviamente uma parte dessas áreas talvez seja destinada para Unidades de Conservação, projetos de assentamento ou reconhecida como territórios quilombolas ou terras indígenas (p. 11, BRASIL, 2017).

Por fim, analisou que a MP seria responsável ao longo do tempo pela expulsão de comunidades quilombolas, populações tradicionais e indígenas de suas terras, já que não haveria vistoria na concessão definitiva do título, convalidando essas situações (BRASIL, 2017).

O Coordenador de Assuntos Estratégicos da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Ciro Siqueira, apontou que a medida provisória fortaleceria o direito de propriedade e os agentes econômicos, para que esses possam ser libertados do assistencialismo do Estado (BRASIL, 2017).

Para ele, as soluções para as questões trazidas pelo acórdão do TCU estariam presentes no novo marco regulatório, que permitiria a emancipação dos assentamentos, afirmando que o Estado Brasileiro nos últimos anos já desapropriou mais terra do que a agricultura empresarial ocupa no país (BRASIL, 2017).

No seu entendimento, a região Amazônica seria uma região de baixa competitividade econômica para os produtores rurais em relação ao resto do país, afirmando que

[...] vender lotes na região Amazônica a preço de mercado significa extrair daqueles produtores rurais que já estão em situação, vamos dizer assim, piores do que os demais produtores rurais do restante do País uma parte da renda que poderia permitir que ele se inserisse de forma soberana na economia, ou seja, é preciso que se tenha em mente que regularizar área na Amazônia é diferente de vender terra na Amazônia. São duas coisas completamente diferentes. Eu fiz essas colocações para alertar que os Deputados e Senadores se debruçaram sobre o texto da medida provisória que o Estado não pode se converter em uma imobiliária, a gente não quer que o Brasil se converta em uma imobiliária pública. A questão é regularizar as ocupações na região. A regularização fundiária precisa ser entendida como uma política pública de empoderamento das regiões rurais da

Amazônia e não simplesmente como uma venda de lotes (p. 13, BRASIL, 2017).

Encerrou sua fala afirmando que caso se mantivesse o preço dos imóveis da região da Amazônia Legal, baseado no PPR, não se veria regularização na região, exceto dos pequenos imóveis cuja titulação não é onerosa (BRASIL, 2017).

Após as manifestações dos(as) representantes da sociedade civil, o Presidente da Comissão passou a palavra aos representantes do governo, o primeiro foi o Assessor Especial da Casa Civil, Renato Rodrigues Vieira, que alegou que o governo não buscou atender todos os pontos levantados pelo TCU, porém adequou diversos instrumentos que eram objeto de decreto para se tornar lei – consolidando diversos entendimentos históricos do Incra (BRASIL, 2017).

Expôs que a compra de terras em dinheiro seria apenas uma possibilidade, para que o Incra tivesse acesso a terras melhores e produtivas, visando o benefício da população beneficiária da reforma agrária. No que tange ao processo de seleção, apontou que os acampados estariam na lista de preferência da MP para o atendimento no Programa Nacional de Reforma Agrária (BRASIL, 2017).

Dentro dessa ordem de preferência, há aquela família mais numerosa, há a família chefiada por mulheres e há também – e é importante que se diga – aquela família ou indivíduo integrante de acampamento situado no Município em que se localize o projeto de assentamento. Então, os acampados foram contemplados, sim, na ordem de preferência da reforma agrária. Esses critérios todos que eu expus – família mais numerosa, chefiadas por mulheres; aquelas que têm filhos de assentados até 29 anos –, todos os critérios, imagino todos muito caros ao movimento, todos muito caros aos assentados, eles serão sopesados em uma regulamentação administrativa para que um não anule o outro (BRASIL, 2017, p. 15).

Segundo ele, haveria dispositivos que atuariam contra a reconcentração fundiária, que não permitiriam a propriedade eventualmente vendida por um assentado crescer além de dois módulos fiscais. Em suas palavras, apenas 15% dos assentados receberam a titulação nos últimos 30 anos do PNRA, não permitindo ao assentado desfrutar de sua autonomia, permanecendo preso ao Estado (BRASIL, 2017).

Por fim, contra-argumentou que a MP não seria inconstitucional já que revoga artigos de Lei Complementar que não seriam matérias reservadas pela Constituição para tal, que seria assim, portanto, revogáveis por lei ordinária (BRASIL, 2017).

O Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos do Incra, Ewerton Giovanni dos Santos, indicou que a compra direta (compra em dinheiro) seria muito

utilizada em processo de arrematação judicial, em processos em que o Incra fosse condenado a pagar quem fosse expropriado (BRASIL, 2017).

Afirmou que o Incra seria capaz de pagar preços menores por poder pagar à vista, uma vantagem em relação ao particular em leilões de terra (BRASIL, 2017). Responde a representante da CONTAG sobre a preocupação com o fim da reforma agrária por conta da Emenda Constitucional (EC) n.º 95, apontando que

a preocupação da nossa amiga Cleia, que tento esclarecer aqui de forma definitiva: o orçamento do Incra, tanto para arrematação, tanto para compra direta quanto para a desapropriação, ele é estabelecido na lei orçamentária no ano anterior. Portanto, é com esse recurso que o Incra executa todas as ações. Ao contrário do que muitos pensam, quando o Incra desapropria uma propriedade e emite títulos da dívida, esses títulos são deduzidos do seu orçamento do exercício, muito embora o beneficiário final do título só o vá receber alguns anos depois, de acordo com o cronograma. Mas, para o Incra instituição, esse título é deduzido do seu orçamento no exercício (BRASIL, 2017, p. 17).

Segundo ele, seria necessário um esforço muito grande para retirar o(a) assentado(a) da reforma agrária irregular (que detenha o perfil para o programa), para depois ter que redirecioná-lo(a) ao programa. Essa seria a realidade de 200 mil beneficiários(as) e que haveria uma grande dificuldade operacional do Incra para lidar com esses números (BRASIL, 2017).

O último representante do governo a falar foi o Coordenador Geral de Regularização Fundiária da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Serfal), José Dumont. Tratou brevemente sobre a MP alegando que o interesse público no processo de regularização é preservado, pois sempre há a oitiva de todos os órgãos públicos relacionados antes que o procedimento seja efetuado, inclusive nos casos de venda direta (BRASIL, 2017).

Defendeu que a regularização seria de extrema importância para o combate do desmatamento na Amazônia, conforme as áreas do Programa Terra Legal demonstrariam. Apontou que era inviável o acompanhamento do cumprimento das cláusulas resolutivas por parte do Estado (BRASIL, 2017).

Previa-se, nas cláusulas dos títulos anteriores, a obrigatoriedade de cumprimento da função social e aí se fazia menção à verificação de cálculo de GUT (Grau de Utilização da Terra) e o Grau de Eficiência na Exploração (GEE). Para que isso fosse aferido, seria necessária a realização de vistoria em todos os imóveis – em todos os imóveis –, e isso é absolutamente inviável. Então, a ideia é simplificarmos esse processo de acompanhamento, sem ter uma perda da qualidade desse acompanhamento. Pretendemos automatizar o processo de acompanhamento das condições resolutivas, especialmente utilizando técnicas de sensoriamento remoto que permitam verificar

exatamente o que está acontecendo naquele imóvel que foi titulado (BRASIL, 2017, p. 21).

O Senador do Pará, Paulo Rocha, do Partido dos Trabalhadores (PT), questionou a legitimidade do governo em questão para alterar a estrutura agrária do país por meio de medida provisória, de maneira apressada e autoritária (apenas com um verniz democrático das audiências públicas). Abordou que a questão agrária deveria ser tratada como forma de resolver as disparidades regionais do Brasil, funcionando como meio de desenvolvimento, que em seu estado, tal questão funcionaria aliada aos grandes grupos econômicos (BRASIL, 2017).

Eu venho de lá, da época do movimento sindical, quando eu vivia lá. Morreu muita gente por causa da briga na mudança da estrutura agrária no nosso País. E sempre quem morre é o pequeno, porque ele tenta ali, no meio do grande, buscar um pedacinho de terra para ele. E nós já sabemos – estão aí os resultados – que desenvolver o interior dos nossos estados, o nosso interior do País, desenvolver a Amazônia é a combinação da produção do grande com o pequeno, na inclusão do pequeno no processo de desenvolvimento, através da agricultura familiar e do processo produtivo, incluindo o pequeno (BRASIL, 2017, p. 22).

Diante desse cenário, haveria a necessidade de fazer uma reforma agrária para enfrentar o problema das desigualdades (não só econômicas) sociais e regionais do país, diminuindo as diferenças entre pequenos e grandes produtores (BRASIL, 2017).

Valdir Colatto (PMDB-SC) registrou preocupação com a fala do Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos do Incra, que disse que qualquer regularização fundiária só seria feita após oitiva de todos os órgãos interessados. Alegou que a burocracia desse procedimento seria muito grande, devendo-se estabelecer um prazo de resposta dos mesmos para que a regularização andasse, já que, segundo a sua fala, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), a Fundação Nacional do Índio (Funai) e outros teriam interesses no não andamento do processo (BRASIL, 2017).

O Vice-Presidente da comissão, Hélio José (PMDB-DF), trouxe em sua fala referência aos esforços do governo de oficializar um acordo com a União Europeia (UE), que supostamente iria fortalecer o processo de regularização fundiária na Região da Amazônia Legal (BRASIL, 2017).

Nas considerações finais, o Procurador da República no Município de Dourados, Marco Antonio Delfino de Almeida, relatou o sucateamento do Programa Terra Legal e do Incra, que possuiriam um déficit orçamentário e de servidores e que por isso não

seria possível fazer regularização fundiária ou implementar políticas relacionadas (BRASIL, 2017).

No mesmo sentido foi a intervenção do Coordenador Nacional do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, Alexandre Conceição, que ainda reforçou o pleito do movimento por uma titulação nos moldes do CDRU com direito à hereditariedade (BRASIL, 2017).

Já na vez da assessora da Secretaria de Política Agrária da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Cleia Anice Porto, ela questionou se título definitivo resolveria a situação de vulnerabilidade de muitos assentamentos e assentados. Além disso, abordou a insegurança jurídica gerada pela MP, pois diversos itens com regulamentação pendente afetariam a vida das pessoas envolvidas (BRASIL, 2017).

A audiência se encerrou na fala dos representantes do governo. O Assessor Especial da Casa Civil, Renato Rodrigues Vieira, reforçou que o instrumento de Medida Provisória já teria sido utilizado diversas vezes para tratar matérias do gênero e que essa seria apenas mais uma que buscaria corrigir omissões do Estado brasileiro (BRASIL, 2017).

2.4 6ª REUNIÃO - COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 759, DE 2016

No dia 12 de abril de 2017, aconteceu a 6ª reunião da Comissão Mista da Medida Provisória nº 759, de 2016, estando presentes: Dinarte Vaz, Diretor do Departamento de Caracterização e Incorporação do Patrimônio da Secretaria de Patrimônio da União (SPU); André Luiz Pereira Nunes, Diretor de Destinação Patrimonial da Secretaria de Patrimônio da União (SPU); Silvio Eduardo Marques Figueiredo, Diretor do Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos do Ministério das Cidades; Alexandre Freire, Subchefe Adjunto Substituto para Assuntos Jurídicos da Casa Civil.

O Diretor de Extrativismo e Secretário Substituto da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável do Ministério do Meio Ambiente, Mauro Oliveira Pires, fez a ressalva que o Ministério do Meio Ambiente não contribuiu na construção do texto da MP, porém acreditava que aquele seria um momento de grande importância para apresentação de propostas que incluíssem uma política socioambiental e de combate ao desmatamento (BRASIL, 2017).

O deputado Valdir Colatto (PMDB-SC) ressaltou a ausência de um estudo mais elaborado sobre a ocupação territorial no Brasil, que os dados seriam obtidos através de uma declaração no cadastro ambiental rural, o qual o governo utilizaria como base para determinar a ocupação territorial do país.

[...] 11% do Território é ocupado pelas áreas urbanas; e temos hoje 13% de terras indígenas; 20% de florestas, parques nacionais, estaduais e municipais; temos em torno de 10% em assentamentos de reforma agrária; 28% de agropecuária, sendo que o Brasil planta apenas em 8% do Território” (BRASIL, 2017, p. 3-4).

Ao passar a fala, o Presidente da Comissão, Izalci Lucas (PSDB-DF), parabenizou o esforço do Governo ao tratar da Medida Provisória e ressaltou a necessidade de se manter um “preço justo” no PPR para garantir a transferência de terras para os Estados e Municípios, levando em consideração o interesse público, para que a titularidade seja dada para os moradores das terras, com o objetivo de alcançar o desenvolvimento do país (BRASIL, 2017). Defendeu a escritura gratuita ou ao preço de quando foram ocupadas para o que chama de áreas consolidadas e áreas produtivas.

Há muitas terras, aqui no DF e no Brasil todo, que são terras produtivas, nas quais as pessoas estão produzindo há 40 anos, 50 anos – aqui no DF até mais do que isso, 60 anos – e não tem sentido você limitar àquela pequena parcela de 75 hectares, de quando eles foram convidados para vir para cá, como foram convidados a ir para Rondônia, para produzir. Agora precisam do título, até para que possam fazer novos investimentos e colocar a escritura como garantia dos financiamentos (BRASIL, 2017, p. 5 e 6).

O parlamentar do Rio Grande do Sul (RS), Alceu Moreira (PMDB), trouxe em sua fala que acredita que MP se tornou um passo para a regularização fundiária desvinculada do INCRA, que o fazia de maneira “ideológica”, afirmando que o MST determinaria quem seriam os donos das terras (BRASIL, 2017).

Debateu sobre a necessidade da infraestrutura para garantir a moradia nos assentamentos, levantando a questão que os Municípios não podem receber um número alto de assentados se não possuem escolas, saneamento básico, sistema de saúde, estrada para atender essa parte da população. Apontou que muitos assentamentos teriam a função apenas de ocupar a terra, não se levando em consideração o projeto econômico da região, a estrutura social que é pretendida para atender essa comunidade, se as pessoas assentadas têm como produzir (BRASIL, 2017).

Além disso, afirmou que nas ocupações em área de reserva legal no Norte, Nordeste e na região Amazônica, “o maior desmatamento aconteceu nos assentamentos, não nas áreas de grilagem, como falam” (BRASIL, 2017, p. 7), fruto das supostas ilegalidades nos lotes de reforma agrária, no PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) e nos quilombos, “com laudo antropológico que não serve para enrolar um pedaço de pão velho” (BRASIL, 2017, p. 7).

Seguindo com as considerações finais da audiência pública, o Diretor de Extrativismo e Secretário Substituto da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável do Ministério do Meio Ambiente, Mauro Oliveira Pires reforçou que a participação do órgão que representa seria contribuir com o aprimoramento do texto, sugerindo que o Programa de Bolsa Verde⁷ possa ter seus valores ajustados por decreto presidencial (aos moldes do Bolsa Família), não por lei como era anteriormente (BRASIL, 2017).

Por fim, o Diretor de Destinação Patrimonial da SPU, André Luiz Pereira Nunes, acrescentou que há na MP um Termo de Autorização de Uso Sustentável (Taus) que reconheceria as comunidades ribeirinhas, dando um certificado com autorização de uso da área, com isso passam a ter segurança no trabalho, na exploração da terra, o que permite a conservação da floresta e da vida nativa do local (BRASIL, 2017).

2.5 7ª E 8ª REUNIÃO - COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 759, DE 2016

Nos dias 2 e 3 de maio de 2017 foram realizadas as últimas reuniões da Comissão Mista da Medida Provisória nº 759, de 2016, sendo essas de caráter deliberativo. Na abertura da 7ª reunião, o Presidente da Comissão informou que no dia 25 de abril de 2017 teria ocorrido a leitura do relatório por parte da relatoria, porém foi concedida vista coletiva, razão pela qual foi suspensa.

Logo após essa fala, foi passada a palavra para o Senador Romero Jucá (PMDB-RR), que introduziu aspectos do relatório, entre eles a alteração do texto da MP, para que a regularização fundiária fora da reforma agrária não excedesse o limite

⁷ Programa de transferência de renda com uma contrapartida de gestão ambiental em unidades de conservação de uso sustentável da área onde reside o (a) beneficiário (a) (PASSARINHO; SANTOS, 2011).

constitucional de 2,500 hectares, que estaria previsto na Constituição Federal. Quanto às cláusulas resolutivas, expressou que os processos do Incra sobre o tema poderão ser equacionados diretamente, inclusive pela Advocacia Geral da União (AGU) em alguns casos (BRASIL, 2017).

Sobre a consolidação de assentamentos, revela que estaria sendo criado um mecanismo de consolidação automática.

O que acontece na prática? Um assentamento fica 20,30, 40 anos na mão do Incra. Esse assentamento não é consolidado ou emancipado e, efetivamente, cada ação depende da atuação do Incra. Os Estados e Municípios não atuam nos assentamentos, porque, em tese, são assentamentos do Incra. Então, nós estamos dizendo que, com 15 anos, o assentamento será automaticamente consolidado, a não ser que o Incra apresente razões específicas e detalhadas para a não consolidação do assentamento. E estamos dando um prazo de até três anos para que os assentamentos que não foram consolidados e que tenham mais de 15 anos possam ser consolidados pelo Incra (BRASIL, 2017, p. 2).

Por fim, informou que os juros na desapropriação por interesse social passariam a ser equivalentes aos títulos da dívida agrária, não mais de 12% ao ano (BRASIL, 2017).

Após esse momento, os parlamentares debateram as mais diferentes propostas de alteração no texto do relatório. O Deputado Glauber Braga (PSOL), do Rio de Janeiro (RJ), requereu a continuação do debate na última reunião da comissão, pois teriam sido apresentadas alterações ao relatório naquele dia e que seria necessário tempo para avaliá-las. O requerimento foi aceito pelo presidente da Comissão.

O Deputado Rôney Nemer (PP-DF), fala com preocupação do art. 80 do agora Projeto de Lei de Conversão (PLV) n.º 12/2017 que trata da impossibilidade de regularização do que for inscrito na SPU, abordando o conflito existente no Distrito Federal entre SPU e Terracap (BRASIL, 2017).

E, trazendo para Brasília de novo – art. 80 –, o senhor disse que não poderá ser regularizado aquilo que não estiver escrito na SPU. O problema é que, aqui no DF – acho que é preciso fazer essa diferenciação –, ninguém sabe o que é da União e o que é do DF. A Terracap diz que é tudo dela; se não há dono, é dela. Muitas vezes, pode haver um condomínio que não tenha inscrição na SPU, visto que, até então, era considerado uma terra do DF, e não da União, porque, se ele for do DF, ele não tem que estar inscrito na SPU. Então, eu gostaria, neste daqui, de criarmos um parágrafo. Não é legislar para Brasília, mas é preciso considerar a realidade de Brasília, no meu entendimento (BRASIL, 2017, p. 8).

Ao final da sua fala, o relator elogiou o governo, apontando que seu objetivo ali seria de gerar uma legislação que de fato possibilite a regularização fundiária no país,

afirmou que após a aprovação do PLV o “Governo Federal vai alocar recursos para que possa haver efetivamente a regularização [...], repassando recursos para Municípios fazerem o geoprocessamento” (BRASIL, 2017, p. 9), com o objetivo de reaquecer a economia nacional (BRASIL, 2017).

Valdir Colatto (PMDB-SC) abordou o art. 63 da MP que trata da anuência do confrontante no processo de regularização fundiária, alegando ser um processo muito burocrático que trava a regularização, pois muitas vezes esse não era encontrado. Foi respondido pelo relator, que apontou que o PLV alterou esse dispositivo para uma anuência tácita do confrontante em casos sem resposta (BRASIL, 2017).

Após isso, foi passada a fala para o Senador do Mato Grosso (MT), Wellington Fagundes, do Partido Liberal (PL), que discorreu sobre os “assentamentos com características de colonização” (BRASIL, 2017, p. 13), apontando que a regularização deles pode gerar milhares de empregos e fortalecer a economia desses locais.

O meu Estado, Mato Grosso, Rondônia, aquela região, principalmente a BR-163, onde inúmeras pessoas foram chamadas, àquela época, para ocupar a Amazônia, para não entregar a Amazônia, cumprindo esse papel de fazer com a que a Amazônia continue, mais do que nunca, reconhecida como Território brasileiro. Sem dúvida nenhuma, essas pessoas foram fundamentais em estarem lá. Estavam no limbo – estão ainda, não é? – por isso que esperamos a urgência de aprovar o relatório de V. Ex^a, que fez um trabalho com muita competência. Tivemos várias reuniões para chegar a essa medida provisória anteriormente, tanto no Incra, como na Casa Civil, buscando realmente resolver essa angústia, principalmente, no caso do meu Estado, o Estado de Mato Grosso, no qual temos mais de 70 mil famílias há mais de 20, 30 anos num limbo total. E é exatamente com essa medida provisória, com o relatório de V.Ex^a, que nós vamos ter a oportunidade de documentar essas pessoas, gerar emprego. E estou citando o meu Estado, mas na verdade, é o Brasil todo, mas principalmente essas regiões de fronteira agrícola. Agora mesmo tivemos uma chacina na cidade de Colniza, onde nove pessoas foram assassinadas de forma brutal, é a disputa pela terra. Nada mais que a disputa pela terra (BRASIL, 2017, p. 13).

Ressaltou que “poderíamos estar falando aqui da necessidade de infraestrutura, mas a partir do momento em que o cidadão passa a ter o documento, primeiro, isso traz a cidadania” (BRASIL, 2017, p. 14), reafirmando que a regularização forneceria independência às pessoas e uma melhora na economia nacional (BRASIL, 2017).

Encerrando as falas da 7^a Reunião da Comissão Parlamentar da Medida Provisória nº 759/2016, o Senador Valdir Raupp (PMDB-RO), expôs que o PLV trouxe avanços importantes à MP, principalmente no que tange ao preço das terras e as cláusulas resolutivas, o que daria segurança jurídica a essas regiões (BRASIL, 2017).

O relator, o Senador Romero Jucá (PMDB), iniciou a última reunião da Comissão exaltando o trabalho ali feito e apontando que essa nova legislação promoveria pacificação no campo e nas áreas urbanas, sendo um grande avanço para o país (BRASIL, 2017).

O parlamentar Edmilson Rodrigues (PSOL-PA) trouxe em sua fala a posição contrária do seu partido em relação à medida provisória e ao relatório produzido, entendendo que seu objetivo é a privatização da grande maioria das terras do país, através de negociações escusas do patrimônio público, sob a justificativa de uma crise fiscal que justificaria essa e outras “reformas” (BRASIL, 2017).

Posteriormente, houve um debate entre o Presidente da Comissão e o Deputado Federal Glauber Braga (PSOL-RJ), sobre o tempo de fala dos parlamentares previstos no regimento comum das duas casas legislativas no momento anterior ao de deliberação.

Os senhores têm maioria nesta Comissão para a aprovação desta matéria. O mínimo que a gente solicita é que tenha o tempo necessário para fazer a apresentação – e eu peço que meu tempo não corra, porque o que eu estou fazendo é uma questão de ordem. O que a gente pede é que a gente tenha o tempo necessário para que o Deputado Edmilson Rodrigues conclua o seu raciocínio por um período de mais dez minutos, que eu possa fazer também a defesa de tese da Bancada do PSOL por quinze minutos e que a Deputada Luiza Erundina apresente o nosso voto em separado, também pelo tempo de quinze minutos, como determina o art. 13, para que a gente não tenha na Casa aquele tipo de comportamento que eu sei que não é a forma de conduzir de V. Ex^a, que quando é um projeto que seja de benefício do Governo, restringe-se o tempo de Parlamentares que tenham uma ideia alternativa para ser apresentada e quando é uma matéria que quer fazer com que representantes do Governo tenham mais tempo de discussão, que se concedam quinze minutos (BRASIL, 2017, p. 3).

Tal pleito não foi acatado pelo Presidente, dando continuidade à fala do deputado no tempo de 5 (cinco) minutos, que apresentou requerimentos de obstrução à votação do PLV (BRASIL, 2017).

A próxima a falar foi a Deputada Luiza Erundina (PSOL-SP), que iniciou expondo que a Medida Provisória seria inconstitucional, em razão de não cumprir os requisitos de urgência e relevância, por atentar contra a segurança e soberania nacional por violar o patrimônio público, além da afronta à competência dos entes federativos. Haveria concentração de terra e entrega do patrimônio da União à iniciativa privada (BRASIL, 2017).

Após sua fala, a parlamentar tentou fazer a leitura do voto da bancada de seu partido, mas foi interrompida pelo Presidente da Comissão, que requereu que fosse

direto ao voto em separado para se cumprir o prazo regimental e para não prejudicar a votação da ordem do dia. Após protestos, foram cedidos 5 (cinco) minutos à deputada para fazer a leitura do voto da bancada do PSOL, que votou contra a MP e a PLV em sua totalidade (BRASIL, 2017).

Em vista do exposto, voto pela rejeição da Medida Provisória 759, de 2016, seja em sua formulação original advinda da Presidência da República, seja com relação ao proposto no Projeto de Lei de Conversão, por considerarmos que tais medidas não atendem aos requisitos de urgência, relevância e adequação financeiro-orçamentária, bem como, no mérito, se configuram em retrocesso para o direito à moradia, à cidade, à reforma agrária, à função social da propriedade, aos assentados e possibilidade de exploração econômica de suas terras, à agricultura familiar e aos pequenos e médios produtores, ao meio ambiente sustentável, à Amazônia. Tais propostas se constituem ainda na negação da regularização fundiária urbana e rural para o conjunto da população brasileira, sobretudo dos mais desassistidos (BRASIL, 2017, p. 7).

Ainda na discussão da matéria, o Deputado Afonso Florence (PT-BA) apontou a posição frontalmente contrária de seu partido ao texto original da MP, porém reconheceu o que entendeu como avanços feitos no texto do PLV⁸.

Obtivemos êxito no nosso propósito do retorno ao texto de vários itens, seja da legislação da reforma agrária, do Terra Legal ou da regularização fundiária urbana, que estavam sendo revogados. E, de fato, o texto do PLV, que vem sofrendo alterações, inclusive de ontem para hoje, melhorou substantivamente em relação ao texto da MP. Tenho que dizer isso, por dever de lealdade, a despeito das enormes divergências políticas que temos com o Presidente, com o Relator, com o Governo. V. Ex^a é um prócere do PSDB, e nós viemos divergindo nesse período. A despeito disso, eu estou reconhecendo que no texto, por exemplo, [...] De ontem para hoje, caiu a autorização de alienação de imóveis regularizados através do Terra Legal em três anos (BRASIL, 2017, p. 9).

Fez reivindicações à relatoria e ao Governo que não fossem vetados os itens que diferenciam o PLV da MP e a alteração de itens que não foram aceitos pela relatoria (BRASIL, 2017).

Logo após, o Deputado Glauber Braga apresentou uma questão de ordem alegando que não existiria o número necessário de Senadores (conforme o regimento) para o prosseguimento da reunião. O Presidente da Comissão respondeu tal questão afirmando que a verificação solicitada não procederia (BRASIL, 2017).

Foi cedida a palavra para o Deputado pelo Estado do Sergipe (SE), João Daniel (PT) que expressou sua preocupação com o pouco tempo de discussão da matéria

⁸ O parlamentar se refere aqui às alterações propostas na Lei nº 13.340/16 (que trata de liquidação e renegociação de dívidas de crédito rural, prevendo negociação voltada à agricultura familiar).

(que teria prazo até o dia 1º de junho de 2017 para ser discutida) e com a emancipação dos assentamentos e as condições mínimas de infraestrutura nesses locais (BRASIL, 2017).

Após essa fala, a presidência começou a votar o requerimento de encerramento da discussão, sendo interpelado por uma questão de ordem do deputado Glauber Braga (PSOL-RJ), apontando que segundo o art. 39, §1 do Regimento Comum não haveria o número mínimo de senadores (sem contar com o relator) para se apresentar requerimento e para se encerrar a discussão (BRASIL, 2017).

Antes de encerrar a discussão, se cedeu a fala ao Senador Acir Gurgacz (RO), do Partido Democrático Trabalhista (PDT), que expressou ser favorável à MP com as alterações propostas, reconhecendo-a como um avanço importante ao país (BRASIL, 2017).

Após essa fala e debates acalorados, foi aprovado pelo presidente o requerimento de encerramento da discussão, com votos contrários da bancada do PT e do PSOL. Passou-se a fala novamente ao Deputado Glauber Braga por conta de requerimentos de adiamento da votação da matéria e de votação nominal para o mesmo, que foram rejeitados com votos contrários de PT e PSOL (BRASIL, 2017).

Por fim, na votação da matéria principal, houve protestos por parte das lideranças do Partido dos Trabalhadores por conta da impossibilidade de orientação da bancada imposta pelo Presidente da Comissão (BRASIL, 2017).

O resultado da votação do relatório da Comissão Mista da Medida Provisória nº 759, de 2016 foi de "sim" 16 (dezesesseis) parlamentares e de "não" para 4 (quatro), sendo eles:

Romero Jucá (PMDB - RR); Hélio José (PMDB - DF); Eduardo Braga (PMDB - AM); Ataídes Oliveira (PSDB - TO); Ana Amélia (PP - RS); Acir Gurgacz (PDT - RO); Telmário Mota (PTB - RR); Wellington Fagundes (Bloco/PR - MT); Lucio Mosquini (PMDB - RO); Valdir Colatto (PMDB - SC); Rôney Nemer (PP - DF); Laerte Bessa (PR - DF); Josi Nunes (PMDB - TO); Fausto Pinato (PP - SP); Paulo Freire (PR - SP); Celso Russomanno (PRB - SP), que votaram pelo "sim".

Votaram pelo "não" os parlamentares: Paulo Rocha (PT - PA); José Mentor (PT - SP); João Daniel (PT - SE); Luiza Erundina (PSOL - SP)

3 O CONTEXTO DO PROCESSO DE APROPRIAÇÃO DA TERRA NO BRASIL, SUAS DISPUTAS DE USO E SIGNIFICADO

Os debates da Comissão Mista da Medida Provisória n.º 759/2016, refletem em grande parte conflitos preexistentes no Brasil, que não são originários necessariamente daquele contexto. Para fins de análise, se faz de extrema importância compreender o processo de disputas e apropriação de terras no país e as possíveis relações existentes entre esse momento histórico.

Esse capítulo objetiva perpassar por alguns momentos-chaves nessa história, esperando que eles possam contribuir para o entendimento das reuniões ocorridas entre março e maio de 2017, como forma de localizar aquelas falas em projetos políticos que marcam a formação das relações fundiárias no Brasil.

3.1 DAS SESMARIAS AO ESTATUTO DA TERRA

A história da concentração fundiária no Brasil teve início com as sesmarias, um instituto jurídico de origem consuetudinária transposto de Portugal no período colonial, que surgiu baseado na ideia de *communalia*, no qual frações de terras (chamadas de *sexmo*) seriam compartilhadas entre os membros da comunidade que teriam a obrigação de cultivá-las (LIMA, 2002).

Esse instituto surgiu no contexto pandêmico da Peste Bubônica, responsável pela morte de inúmeros camponeses e pela consequente crise de fornecimento de comida, sendo posteriormente positivado no ordenamento português por Dom Fernando I no ano de 1375, dando a essas terras o status de terras tributárias da coroa, não existindo ainda o conceito de propriedade privada/particular da terra atual (VARELA, 2005).

Dentro dessa conjuntura de formação e consolidação do Estado português, a sesmaria teve um papel de repovoar Portugal e reduzir a crise de abastecimento e suas consequências, se estabelecendo como critério importante a perda e transferência da concessão de terrenos da coroa por aqueles que não a aproveitassem na lavoura em determinado espaço de tempo (LIMA, 2002).

Nesse contexto, de consolidação do fundamento do cultivo ao longo dos anos, as sesmarias chegam ao Brasil colonial através do modelo administrativo das capitanias hereditárias, com finalidade distinta da original, posto que conectada a

uma dinâmica de controle de território e exploração econômica no cenário do capitalismo mercantil da época, ganhando o molde monoagroexportador que atenderia os interesses da Coroa portuguesa (VARELA, 2005).

Aliado a esse processo, outro elemento chave nesse cenário é a exploração da força de trabalho dos(as) escravizados(as), que viabilizou a produção voltada à exportação e o ciclo do capitalismo mercantil, sendo a propriedade de pessoas escravizadas uma das condições para ser concedida às terras em sesmarias no Brasil (VARELA, 2005).

Outras exigências para a concessão de sesmarias no Brasil eram a defesa do território e o pagamento do foro sobre utilização da terra, além disso, cabia ao sesmeiro demarcar as terras concedidas, o que tornou o modelo inviável já que se tratava de enormes porções de terras e tornava esse processo bastante oneroso (VARELA, 2005).

Além dessa ocupação oficial, houve a ocupação não oficial, promovida por trabalhadores(as) pobres que cultivaram essas terras e com o passar dos anos foram consideradas uma outra maneira legítima de aquisição do domínio de terras no país (LIMA, 2002). Sem esquecer da ocupação ancestral promovida pelos povos originários e da ocupação promovida pelos povos africanos.

O modelo das sesmarias foi extinto em 1822, no contexto das guerras de independência, dando início ao que (LIMA, 2002) chama de “regime de posses”.

Havia, em paralelo, uma pressão da principal potência da época, a Inglaterra, pelo fim do tráfico negreiro, o que se explicaria por diferentes razões, inclusive econômicas como a dinamização da produção colonial inglesa, o que reverberou na edição de legislações sobre o tema no Brasil (SILVA, 2008).

Articulada a esses elementos, está a instituição da propriedade privada e instauração do mercado de terras, que se consolidou com a Lei de Terras de 1850, que extinguiu o regime de posses, vedando a obtenção de terras públicas por outras formas que não a título de compra (VARELA, 2005) e a Lei nº 1237/1864, que instituiu o sistema público de registro da propriedade imobiliária e das hipotecas.

O(A) escravizado(a) que até então tinha um papel central no sistema econômico vigente, o de garantir as operações de crédito, sendo renda capitalizada (MARTINS, 2010), a partir dos sinais de que o tráfico internacional seria restringido, deu lugar à mercantilização da terra (MARTINS, 2010).

Os principais lobistas em oposição às legislações que restringiram o sistema escravista no Brasil, a chamada Elite Saquarema, foram os parlamentares do partido Conservador e grandes cafeicultores que projetaram soluções de enfrentamento à pressão inglesa e reformulação gradual do sistema produtivo brasileiro (SILVA, 2008).

Entre as soluções pensadas, houve a campanha de imigração de europeus, financiada pelo Estado Brasileiro para a substituição da mão de obra escravizada e o embranquecimento do país (apoiado pelos Saquaremas). A forma de financiamento desse projeto era a partir da venda de terras públicas, que constou na Lei nº 601/1850, a Lei de Terras (SILVA, 2008).

A Lei de Terras surgiu nesse cenário, tendo influência das leis de terras dos Estados Unidos, que tinham como base o chamado sistema de colonização de Wakefield que previa

1) a importação de trabalhadores, feita pelo governo, fixado, porém, o respectivo tempo obrigatório de serviço⁹; 2) a alienação das terras devolutas por meio de venda, mas fora de hasta pública, e a preço tão elevado quanto bastasse para impedir o trabalhador importado de torna-se proprietário, demasiado cedo¹⁰; 3) a aplicação do produto total das alienações de terras a um fundo de imigração, destinado exclusivamente a custear a importação de maior número ainda de trabalhadores¹¹ (LIMA, 2002, p. 85-86).

Nesse cenário, a aquisição de terras devolutas deveria ocorrer por meio de título de compra, com a única mudança de exigência de ser feita em hasta pública, excluindo-se assim da propriedade de terras os(as) escravizados(as) já que esses não teriam condições de acessá-las pelo seu preço elevado (LIMA, 2002).

A Lei nº 601/1850 também trazia o conceito de terra devoluta (as terras públicas que seriam vendidas para financiar o projeto Saquarema) o qual deveria ser compreendido por exclusão.

⁹ Conforme o artigo 18 da Lei de terras: “Art. 18. O Governo fica autorizado a mandar vir annualmente á custa do Thesouro certo numero de colonos livres para serem empregados, pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agricolas, ou nos trabalhos dirigidos pela Administração publica, ou na formação de colonias nos logares em que estas mais convierem; tomando anticipadamente as medidas necessarias para que taes colonos achem emprego logo que desembarcarem” (BRASIL, 1850).

¹⁰ Conforme o artigo 14 da Lei de terras: “Art. 14. Fica o Governo autorizado a vender as terras devolutas em hasta publica, ou fóra della, como e quando julgar mais conveniente, fazendo previamente medir, dividir, demarcar e descrever a porção das mesmas terras que houver de ser exposta á venda, guardadas as regras seguintes: [...] § 2º Assim esses lotes, como as sobras de terras, em que se não puder verificar a divisão acima indicada, serão vendidos separadamente sobre o preço minimo, fixado anticipadamente e pago á vista, de meio real, um real, real e meio, e dous réis, por braça quadrada, segundo for a qualidade e situação dos mesmos lotes e sobras” (BRASIL, 1850).

¹¹ Conforme o artigo 19 da Lei de terras: “Art. 19. O producto dos direitos de Chancellaria e da venda das terras, de que tratam os arts. 11 e 14 será exclusivamente applicado: 1º, á ulterior medição das terras devolutas e 2º, a importação de colonos livres, conforme o artigo precedente” (BRASIL, 1850).

Art. 3º São terras devolutas: § 1º As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal. § 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura. § 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em commisso, forem revalidadas por esta Lei. § 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei (BRASIL, 1850).

Os § 2 e § 3º apontam a possibilidade de revalidação do título para sesmeiro em comisso¹², ou de terras que apesar de regulares estariam apropriadas sem titulação. O sentido de terra devoluta aqui, seria de terra “vaga”, que não preenchia os requisitos do cultivo necessário para a concessão em sesmaria anteriormente (SILVA, 2008).

A Lei de Terras ensaiou a organização dos registros de propriedades, sejam as privadas ou as do Império, conforme previsto no art. 13 essa organização se dará por meio de freguesias, “a partir de declarações feitas pelos próprios possuidores” (SILVA, 2008, p. 155), prevendo multas para aqueles que não o fizessem.

Nesse contexto, surgem as fraudes aos registros públicos - a grilagem - já que esses eram os instrumentos garantidores do acesso à propriedade no país. É na transformação da terra em renda capitalizada que se inicia essa história no Brasil, na retirada do foco econômico do trabalhador(a) escravizado(a) como principal ativo financeiro, transferindo-o agora para a terra que passaria a ter o papel de ser garantidora de crédito (MARTINS, 2010).

Intensificou-se o controle ou o “cativeiro” conforme descrito por Martins (2010), em um cenário de disputa por algo que representou poder e acesso a mais riquezas. Como exemplo de instrumento usado para grilagem de terras, tem-se o Registro do Vigário¹³ (previsto no decreto n.º 1.318, que regulamentava a Lei de Terras), que apesar de não funcionar como título de domínio sobre terras devolutas, foi validado como tal por tribunais ao longo dos anos (SILVA, 2008).

Entre as modalidades de registro da época, temos o registro comum e o registro Torrens, esse oriundo dos decretos n.º 451-B/1890 e 455-A/1890, seria uma

¹² É aquele ocupante que não teria cumprido as obrigações relativas à concessão da sesmaria, conforme o art. 8 da Lei de Terras: “Art. 8º Os possuidores que deixarem de proceder á medição nos prazos marcados pelo Governo serão reputados cahidos em commisso, e perderão por isso o direito que tenham a serem preenchidos das terras concedidas por seus titulos, ou por favor da presente Lei, conservando-o sómente para serem mantidos na posse do terreno que occuparem com effectiva cultura, havendo-se por devoluto o que se achar inculto” (BRASIL, 1850).

¹³ Esse instrumento teve seu significado deturpado ao longo do tempo, tendo originalmente a função de levantamento estatístico para fins de hipoteca (SILVA, 2008).

modalidade concedida judicialmente e indestrutível, mesmo em caso de ilegalidades na sua aquisição (LIMA, 2002).

Com a Constituição Republicana de 1891, o direito à propriedade nos termos da Constituição de 1824 em toda sua plenitude foi garantido, tendo aqui um caráter absoluto, inclusive do subsolo, minérios etc.¹⁴

Art 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 17 - O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. As minas pertencem aos proprietários do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de indústria (BRASIL, 1891).

Contudo, no cenário político internacional da época já se questionava a ideia de propriedade absoluta. A Igreja Católica com a encíclica chamada “Rerum Novarum”, de 1891, entendia que a mesma era um direito natural e deveria ser limitada para atender a dignidade e a vida humana (MARÉS, 2003).

Outra alteração desse período é que com a proclamação de uma república federalista, as terras devolutas foram transferidas aos Estados, com as elites estaduais fazendo o uso das Assembleias Legislativas e de forças do Estado ou milícias privadas para se apossar das terras ocupadas por ex-escravizados(as), indígenas e camponeses(as) pobres. Diversas experiências de organizações camponesas foram reprimidas pelo Estado brasileiro, como em Canudos e no Contestado, que reivindicavam o acesso a terras e cidadania (MARÉS, 2003).

A Constituição Federal de 1934 é a primeira a receber as influências dos pensamentos contrários a um direito de propriedade absoluto em toda sua plenitude.

Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] 17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante

¹⁴ Com a descoberta de poços de petróleo, a Constituição sofreu uma emenda em 1926, proibindo a exploração de bens dos subsolos por parte de estrangeiros: "Art. 72 A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes: § 17. O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indemnização prévia. a) A minas pertencem ao proprietario do sólo, salvo as limitações estabelecidas por lei, a bem da exploração das mesmas. b) As minas e jazidas mineraes necessarias á segurança e defesa nacionaes e as terras onde existirem não podem ser transferidas a estrangeiros" (BRASIL, 1926).

prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior (BRASIL, 1934).

Apesar dessa mudança, não havia instrumentos que garantiriam o interesse social e coletivo ao longo dos próximos anos. Apenas nos anos sessenta, houve a regulamentação do instituto jurídico da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Se consolida no novo texto Constitucional a diferenciação entre a propriedade do solo e do subsolo, bem como a exploração de minérios, águas etc.

Art 118 - As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d'água, constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial. Art 119 - O aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, bem como das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, depende de autorização ou concessão federal, na forma da lei (BRASIL, 1934).

Na Constituição de 1946, houve a previsão expressa da possibilidade de desapropriação por utilidade e necessidade pública e também por interesse social.

Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: § 16 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior (BRASIL, 1946).

No Texto Constitucional, o tema da concentração fundiária encontrou eco, através da pressão da bancada do Partido Comunista Brasileiro, que defendeu a ideia de “justa distribuição da propriedade”. Apesar da necessidade de indenização justa em dinheiro, alguns governos estaduais da época tentaram realizar essas desapropriações diante das pressões populares (MEDEIROS, 1993).

Art 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos (BRASIL, 1946).

Um desses casos foi em Pernambuco, no qual um conflito ocorrido no Engenho Galileia, originado pela dificuldade de acesso às terras pelos camponeses face ao regime de cambão e às péssimas condições de trabalho, levou a formação de uma associação, que viria a ser chamada de Liga Camponesa (MOTTA; ESTEVES, 2008).

A organização desses(as) trabalhadores(as) em busca de melhores condições de trabalho no campo e acesso à terra, culminou na desapropriação do referido engenho em 1959 (ano da Revolução Cubana), o que foi alvo de grande celeuma da grande imprensa da época, que tratava os camponeses como invasores, violentos e vândalos revolucionários, ignorando a previsão constitucional e a legislação pernambucana na época que tratava da desapropriação por interesse social (MOTTA; ESTEVES, 2008).

Paralela a essa conjuntura, houve a expansão do fenômeno da estrangeirização das terras no Brasil durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), que ganhou novo impulso durante a Ditadura Militar de 1964, “quando o capital estrangeiro assumiu a supremacia dos setores mais dinâmicos da indústria brasileira” (CUNHA, 2017, p. 301).

3.2 DO ESTATUTO DA TERRA AO GOVERNO TEMER

Durante as transformações políticas no início dos anos 60, caracterizadas principalmente pela grande mobilização popular no campo na luta por reforma agrária e dos sindicatos por direitos trabalhistas no contexto das “Reformas de Base” propostas pelo então presidente João Goulart, ocorreram diversos conflitos com os grupos dominantes do país que passaram a ter como objetivo frear o avanço dos movimentos sociais o que culminará no Golpe Militar (MENDONÇA, 2010).

Nesse contexto, surgiu a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), entidade “sindical” do patronato rural¹⁵ que irá se tornar o órgão máximo de representação desse setor no país, originado da Confederação Rural Brasileira (CRB). Setor patronal esse que foi um dos principais fiadores do regime militar brasileiro (MENDONÇA, 2010).

Nesse cenário, há a edição da Lei nº 4504/1964 (Estatuto da Terra), alguns meses após o golpe, onde se regulou a desapropriação por interesse social, seguindo um modelo estadunidense que previa indenização em dinheiro. Dispositivo legal que

¹⁵ Dentro desse setor, vale frisar as disputas de projetos entre diferentes agrupamentos, conforme apontado por MENDONÇA (2010), como Sociedade Rural Brasileira (SRB) contrária à reforma agrária no país e a Sociedade Nacional de Agricultura (SNA) favorável a alguma reforma agrária, pautada principalmente em política agrícola e colonização.

foi fruto desse contexto histórico específico, com discurso reformista, mas com finalidade de se manter a mesma estrutura fundiária vigente (MARÉS, 2003).

Essa legislação foi pautada sobretudo pelo setor patronal brasileiro, que apesar de suas disputas, se articula em torno da “modernização conservadora”, com o intuito de enfraquecer as propostas de reforma agrária nos moldes das Ligas Camponesas, que propunham o fim do latifúndio, melhores condições de vida e distribuição de terras, para uma proposta de modernização dessas propriedades. A ideia aqui seria adequar o latifúndio às modernizações da época, com a chamada revolução verde, pautado no aumento da produtividade agrícola, fazendo uso de transgênicos, agrotóxicos, mecanização do campo e outros (MENDONÇA, 2010).

Como exemplo desse projeto, o art. 73 do Estatuto da Terra, traz algumas das diretrizes dessa política de “desenvolvimento” rural

Art. 73. Dentro das diretrizes fixadas para a política de desenvolvimento rural, com o fim de prestar assistência social, técnica e fomentista e de estimular a produção agropecuária, de forma a que ela atenda não só ao consumo nacional, mas também à possibilidade de obtenção de excedentes exportáveis, serão mobilizados, entre outros, os seguintes meios: I - assistência técnica; II - produção e distribuição de sementes e mudas; III - criação, venda e distribuição de reprodutores e uso da inseminação artificial; IV - mecanização agrícola; V - cooperativismo; VI - assistência financeira e creditícia; VII - assistência à comercialização; VIII - industrialização e beneficiamento dos produtos; IX - eletrificação rural e obras de infra-estrutura; X - seguro agrícola; XI - educação, através de estabelecimentos agrícolas de orientação profissional; XII - garantia de preços mínimos à produção agrícola (BRASIL, 1964).

Apesar da nova legislação conceituar a função social da propriedade da terra em seu art. 2º, a reforma agrária dentro desse contexto seria apenas uma possibilidade, não um dever público, dependendo da vontade política do regime, o objetivo aqui não era transformar a realidade fundiária brasileira de fato, mas sim aumentar a produtividade do latifúndio (MARÉS, 2003).

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei. § 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem (BRASIL, 1964).

Além disso, nos casos de desapropriação por interesse social deveria haver o pagamento de indenização por via de títulos da dívida pública (MEDEIROS, 1993).

Nesse contexto repressivo, as medidas de política agrícola que serviam à elite agrária do país ganharam força em detrimento da reforma agrária popular, com incentivo à expansão da fronteira agrícola por biomas menos explorados através de programas de colonização, o que gerou a expulsão de diversos trabalhadores de suas terras ao longo do país (MEDEIROS, 1993).

As soluções empregadas pelo regime, pautadas na revolução verde, com a mecanização dos processos agrícolas, alargaram ainda mais a distância socioeconômica entre os proprietários de terra e trabalhadores rurais, que se viam cada vez mais precarizados (NEVES, 2017).

A modernização do latifúndio arcaico seria realizada com investimento estatal, através do crédito rural¹⁶ e outras iniciativas visando transformar o setor agrícola brasileiro competitivo no mercado externo (MENDONÇA, 2010).

Além disso, o controle e repressão do Estado sobre os sindicatos de trabalhadores e o combate aos movimentos sociais da terra não possibilitaram a concretização do acesso à terra aos expropriados e aos pequenos produtores, permitindo a expansão das grandes propriedades fundiárias (MENDONÇA apud DELGADO, 2010).

O Estatuto da Terra ainda trata de regularização fundiária, como é o caso da legitimação de posse, que se aplicaria às terras devolutas devendo-se obedecer determinados requisitos legais

Art. 99. A transferência do domínio ao posseiro de terras devolutas federais efetivar-se-á no competente processo administrativo de legitimação de posse, cujos atos e termos obedecerão às normas do Regulamento da presente Lei (BRASIL, 1964).

Outros conceitos caros à Lei nº 4504/1964 e objeto de bastante disputa entre as entidades patronais que rivalizavam o protagonismo na época (MENDONÇA, 2010) são o de imóvel rural; minifúndio; latifúndio; propriedade familiar e empresas rurais.

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se: I - "Imóvel Rural", o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada; II - "Propriedade Familiar", o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado

¹⁶ Pela Lei n.º 4829/65, que institucionaliza o crédito rural público visando o aumento da produção de produtos agrícolas. Como exemplo, tem-se o caso do Programa Nacional do Alcool (Proálcool) que irá motivar diversos casos de grilagem ao longo da história como o “escândalo da mandioca” (ler mais em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc24029918.htm>), já que seu acesso era ofertado por conta título de propriedade visando garantir o crédito.

pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros; III - "Módulo Rural", a área fixada nos termos do inciso anterior; IV - "Minifúndio", o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar; V - "Latifúndio", o imóvel rural que: a) exceda a dimensão máxima fixada na forma do artigo 46, § 1º, alínea b, desta Lei, tendo-se em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine; b) não excedendo o limite referido na alínea anterior, e tendo área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja, deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural; VI - "Empresa Rural" é o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condição de rendimento econômico da região em que se situe e que explore área mínima agricultável do imóvel segundo padrões fixados, pública e previamente, pelo Poder Executivo. Para esse fim, equiparam-se às áreas cultivadas, as pastagens, as matas naturais e artificiais e as áreas ocupadas com benfeitorias (BRASIL, 1964).

O objetivo da chamada “modernização conservadora” era transformar o latifúndio em empresa rural, que seria o modelo ideal dos imóveis rurais, não havendo aqui uma preocupação com a concentração fundiária. Esse modelo se expande e se torna ainda mais incentivado por recursos públicos nos anos 70, como o complexo agroindustrial, no qual se controla toda ou praticamente toda a cadeia produtiva (MEDEIROS, 1993).

Outra política bastante presente no Regime Militar, tratadas como reforma agrária, são as políticas de colonização (que continuarão ao longo dos anos), no qual o Estado Brasileiro doa terras a indivíduos interessados, através de diversos instrumentos normativos, visando a construção de projetos nos chamados “vazios demográficos”, presentes nessa concepção principalmente nos biomas de cerrado e amazônico, nesse contexto inclusive, surge o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) (MENDONÇA, 2010).

O Estatuto da Terra apresentava duas correntes contraditórias, uma visando a democratização da propriedade, “distributivista” e outra concentradora, que se baseava na “modernização conservadora” da agricultura, ligada ao capitalismo, “produtivista”. Com a modernização conservadora incentivada durante o período de 1960 a 1980, houve o surgimento de uma crise na representatividade patronal, pois ampliou as diferenças de interesses entre a burguesia agrária entre aqueles que não aceitavam nenhum princípio de reforma agrária e os que aceitavam algum projeto de reforma agrária (MENDONÇA, 2010).

As reformas sociais propostas pela ditadura foram implantadas sem a participação dos setores populares, contudo formada pelo conjunto de ações repressivas do governo contra os movimentos sociais e no aniquilamento dos meios de mediação que acontecia entre a sociedade política e a civil organizada, o que ocasionou o distanciamento do pensamento original sobre a reforma, transformando-a em concessões, o que extinguiu qualquer possibilidade de reforma agrária que contribuísse para transformar a estrutura de propriedade do domínio do capital (MENDONÇA, 2010).

O golpe de 64, além de toda violência que representou, aniquilou vários direitos trabalhistas e inviabilizou a reforma agrária. O rumo da reforma agrária veio se desenhando no início dos anos 80, quando houve uma disputa política em torno do tema e a construção de diferentes projetos apresentados pelas entidades de classes, através de movimentos sociais pela defesa de formas de ação diferenciadas, apesar das alianças formadas e a busca de um consenso entre envolvidos nos momentos políticos que decidiriam o caminho traçado. A Campanha Nacional pela Reforma Agrária foi o movimento articulador na apresentação de propostas comuns que traziam em pauta a problematização da reforma agrária (MEDEIROS, 1993).

Conforme Medeiros (1993), durante as décadas de 60 e 80 surgem a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), representando uma vertente do sindicalismo rural e também o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que surge como uma alternativa à ação política da CONTAG e estão presentes nos debates da Comissão Mista da Medida Provisória n.º 759/2016.

A CONTAG surge nos anos 60, tendo como principal pauta a reforma agrária, utilizando-se de caminhos institucionais para se obter sucesso nas suas reivindicações, amparadas no Estatuto da Terra, como forma de requerer e pressionar o Poder Público a desapropriar terras em zona de conflito que a mesma divulgava. No fim dos anos 70, passou a defender uma reforma agrária que deveria ser estrutural, no sentido oposto da política de Estado no país, atingindo os amplos segmentos dos “trabalhadores do campo”, sendo contra a lógica de colonização do regime (MEDEIROS, 1993).

Já o MST surge em 1984, reivindicando-se como herdeiro das Ligas camponesas do final do final dos anos 50 e início dos anos 60 (MOTTA e ESTEVES, 2008) e combativo ao projeto político de resolução de conflitos fundiários da

CONTAG. Seu projeto de apropriação da terra não contava com a colaboração dos organismos institucionais, mas entendia que havia um espaço a ser ocupado para ampliação das garantias de conquistas, sendo reconhecido como representante pela luta agrária pelos apoiadores da causa e até mesmo pelo Estado. Nesse contexto, pauta a extinção do Estatuto da Terra e a expropriação das terras de multinacionais, tendo como estratégia de luta política a pressão direta, através de ocupações de terras e enfrentamento dos latifundiários, sob lema “ocupar, resistir e produzir”, busca viabilizar o desenvolvimento social, político e ideológico das famílias assentadas e tornar a terra ocupada produtiva (MEDEIROS, 1993).

Em um cenário de agravamento do quadro econômico, na segunda metade dos anos 80, foi discutido o 1º Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) em um contexto de agravamento da violência e de mobilização popular no campo (MENDONÇA, 2010).

O plano tinha como objetivo penalizar a propriedade especulativa, desapropriando a terra improdutiva, com a finalidade de assentar os trabalhadores sem-terra nas áreas de maiores conflitos no Norte e Nordeste do país, através da desapropriação por interesse social de propriedades que não cumprissem sua função social, através da indenização por meio de títulos da dívida agrária que seria baseada no valor da declaração do Imposto Territorial Rural, adotando mecanismos de colonização e regularização fundiária como medidas complementares (MENDONÇA, 2010).

Esse plano terá grande oposição das entidades patronais, que apesar de estarem rachadas pelo surgimento de novas organizações, irão se mobilizar para inviabilizar o projeto nos moldes da sua concepção, sendo o início da demonstração de força desse setor no embate que posteriormente se daria na constituinte de 1988 (MENDONÇA, 2010).

Na Constituinte de 1988, houve bastante disputa sobre o texto dos artigos que tratavam da questão da apropriação de terras no Brasil entre o setor patronal e organizações de trabalhadores(as) rurais, requerendo distribuição de terras de forma a contribuir para a efetiva produção de famílias no campo (NEVES, 2017).

A Constituição Federal de 1988 traz em seu texto a possibilidade da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária no seu artigo 184.

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 § 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro (BRASIL, 1988).

Nota-se aqui a ausência da necessidade de uma área de conflito para que a desapropriação do imóvel que não cumpre a sua função social ocorra, como anteriormente no Estatuto da Terra. Além disso, a indenização agora ocorre via títulos da dívida agrária, por conta da ideia de sanção, assim não deveria ser paga em dinheiro, sendo os títulos pagos em um prazo de 2 a 20 anos (ROCHA *et al*, 2015).

Ocorre que na arena política e judicial proprietários de terras que não cumprem com a função social continuam a ter êxito em manter as coisas como sempre estiveram, inclusive não havendo Lei Federal que regulamente o artigo em questão (MARÉS, 2003).

Outra mudança é na tipologia dos imóveis em relação ao Estatuto da Terra, dividindo em pequena (de 1 a 4 módulos fiscais), média (4 a 15 módulos fiscais) e propriedade produtiva, prevendo a impossibilidade de desapropriação dessas (ROCHA *et al*, 2015).

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; II - a propriedade produtiva. Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento (BRASIL, 1988).

Na disputa política e no judiciário, o inciso II do artigo 185 tem sido interpretado em favor dos proprietários, que não sofrem com a desapropriação, pois possuem propriedades produtivas que aferem riquezas e lucro, porém não cumprem com a função social da terra prevista constitucionalmente, evitando-se assim distribuir terras (MARÉS, 2003).

Nesse sentido, também aponta o Parecer Conjunto/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004 (VAF/JMPJ), da Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário (CJ/MDA), que tem como autores o Procurador Federal Valdez Adriani Farias e o Advogado da União Joaquim Modesto Pinto Júnior, que apontam ser possível a desapropriação-sanção da propriedade produtiva que não cumpre função social nos termos do art. 186 (PINTO JUNIOR; FARIAS, 2005).

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: 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 (BRASIL, 1988).

No tratamento às terras devolutas, a Constituição de 1988 as tratou como o patrimônio público não passível de alienação, devendo ser destinado à política agrícola e ao Plano Nacional de Reforma Agrária. Vale ressaltar, que por conta da origem pública da propriedade no Brasil, o particular tem sempre o ônus de demonstrar o destacamento da sua terra do patrimônio público (ROCHA *et al*, 2015).

Nota-se que o texto constitucional abandona a lógica de acumulação de terras por parte dos entes federativos, tendo como prioridade a destinação de terras ao Plano Nacional de Reforma Agrária ou para ações de política agrícola, que se dará principalmente por meio da regularização fundiária de interesse social, visando atender especialmente o direito à moradia, mas também o exercício de atividades agrárias, convalidando diversos dispositivos legais que tratam de regularização fundiária presentes no Estatuto da Terra e criando outros (ROCHA *et al*, 2015).

É apenas no contexto político do início da década de 90, que surge a regulamentação dos artigos referentes à Política Agrícola e da Reforma Agrária com a Lei n.º 8.629/1993, quase meia década depois da constituinte e entre esse período “praticamente não se desapropriaram imóveis com fundamento no art. 184 da Constituição Federal” (MENEZES *et al*, 2018, p. 17).

Com a edição no governo Lula da Medida Provisória 458/2009, convertida na Lei 11.952/2009, criou-se o Programa Terra Legal, com a finalidade de destinar terras públicas federais na Amazônia Legal com o limite de até 1500 hectares¹⁷, em uma área total estimada de 58,8 milhões de hectares a serem regularizados ou 11,6% da Amazônia legal (VALADARES, 2013).

Segundo Valadares (2013), os dados disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário sobre as terras do programa indicam que as ocupações regularizadas seguiram um padrão concentrador, correspondente à estrutura fundiária da região, funcionando como uma política de desenvolvimento do mercado de compra

¹⁷ “Áreas superiores a 1.500 ha não podem ser regularizadas pelo programa, mas esta vedação não impede que os posseiros interessados promovam o fracionamento irregular do imóvel para as incluírem nele”. (VALADARES, 2013, p. 29).

e venda de imóveis rurais, em detrimento de uma política de reforma agrária, que legalizou os latifúndios que não cumprem com sua função social.

Nos últimos 25 (vinte e cinco) anos, o Brasil, segundo dados do Censo Agropecuário, não só permanece com uma realidade fundiária extremamente desigual, como esse quadro se agravou. Segundo dados do Censo do biênio 95-96, o índice de Gini do país registrava o número de 0,856, já os dados do último Censo realizado no ano de 2017 foi registrado um índice de Gini de 0,867 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017).

O contexto que antecede a Medida Provisória 759/16 é marcado por um cenário de ruptura institucional, no qual se intensifica “a retomada do ideário neoliberal, combinado com narrativas de austeridade, de um lado, está destruindo definitivamente as políticas públicas relacionadas à função socioambiental da terra” (SAUER; LEITE, 2017, p. 17).

4 ANÁLISE DOS DISCURSOS PRESENTES NA COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA N.º 759/2016 E SEUS EMBATES COM OS DIFERENTES PROJETOS DE USO E SIGNIFICADO DA TERRA NO BRASIL

No Brasil, as relações socioeconômicas e políticas são umbilicalmente ligadas à história da distribuição de terras no país marcadas por relações raciais desiguais. Tal história expressa desigualdades marcadas pela concentração de riquezas tão comuns em países no qual os seus povos negros e originários ocupam uma posição desfavorável nas relações entre capital e trabalho.

É nesse processo histórico das sesmarias e da Lei de Terras, do Estatuto da Terra ao Governo Temer que se escreve a história da concentração fundiária no Brasil, sustentado por um modelo de exploração da terra pautado em extensas culturas voltadas à exportação e na ampliação da fronteira agropecuária em direção aos biomas da Amazônia e Cerrado (NEVES, 2017).

Esse cenário é agravado pelo papel/aposta do Estado Brasileiro no comércio global na exportação de *commodities* agrícolas e minerais de baixo valor agregado, porém de alto custo ambiental. O modelo economicista de exploração da terra, pautado em um modelo de “desenvolvimento” econômico monoagroexportador, mantém a posição histórica do país no capitalismo global.

Segundo dados do censo agropecuário, em 1970 o Brasil possuía 4.081.950 hectares de área plantada de feijão e 2.185.832 hectares de soja (IBGE, 1970). Em 2017 esse número mudou para 778.342 hectares plantados de feijão e de 30.722.657 hectares de soja, que hoje é a principal lavoura do país (IBGE, 2017).

Dentro das instituições do Estado Brasileiro, o modelo hegemônico monoagroexportador possui inclusive representação nas casas legislativas do país com os integrantes da chamada Frente Agropecuária Brasileira (ou bancada ruralista), se articulando no Congresso Nacional visando o avanço das suas pautas.

Fora das disputas no meio institucionais, temos as presentes na realidade social, marcada pela expropriação de terras do campesinato indígenas e negro e a precarização das relações de trabalho desses que outrora eram camponeses autônomos, destruindo as diversas relações existentes com o ambiente; a intensificação da concentração de terra através da expansão de fronteiras agrícolas em função da necessidade de aumento de rentabilidade e a consequente destruição do patrimônio natural (NEVES, 2017).

Esses processos são articulados pelo o que Neves (2017) chama de agroestratégias, que são discursos e atos que têm como projeto a assimilação das áreas de terras indígenas, áreas de preservação ambiental, quilombos e assentamentos rurais e de uso comum, para a expansão do projeto monoagroexportador (NEVES, 2017).

Vale ressaltar, porém, que essas estratégias não são desprovidas de combate por outras com caráter de resistência, seja na defesa desse patrimônio ou na luta por reconhecimento de direitos e do enfrentamento das problemáticas da estrutura agrária do país (NEVES, 2017).

4.1 A TERRA COMO UM BEM AMBIENTAL

Antes de tratar da análise dos debates na Comissão Mista da Medida Provisória n.º 759/16, é importante tratar o sentido de “terra” que será utilizado ao longo do texto. “Terra” por aqui não deve ser entendida apenas como solo, mas também como toda a complexidade de valorações humanas a determinado espaço/território.

Acserald (2004) tratará o meio ambiente como um “bem ambiental” e propõe que não é possível separar uma sociedade do seu meio ambiente, sendo ele cultural, histórico e dentro um processo de disputa e controle do acesso e exploração de seus recursos.

Nos mais variados debates legislativos no Brasil sobre o tema de destinação de algum bem ambiental, há a disputa entre diferentes projetos de uso e significação desses recursos, marcados por processos de disputas de diferentes projetos de sociedade, caracterizados por conflitos nas mais diversas esferas sociais ou institucionais, por muitas vezes violentos e quase sempre desiguais.

Vale ressaltar que o meio ambiente aqui é uma construção social que é variável no tempo e no espaço, sendo essencialmente “discurso” presente na luta social por diferentes projetos em contextos de desigualdade sociopolítica, sendo essas lutas pelos próprios bens ambientais no sentido material e por seus sentidos culturais (ACSELRAD, 2004).

No que diz respeito aos usos e sentidos dos bens ambientais, Henry Acselrad classifica a forma que as sociedades lidam com o que ele chamará de “questão ecológica”. Uma visão tratará a questão por uma ótica essencialmente economicista, na qual os bens são finitos e devem ser administrados e economizados,

a outra possibilidade vai além da escassez e também se preocupa com a natureza e os fins que as sociedades se apropriam dos bens ambientais. Essa ideia da problemática ambiental como uma questão de escassez pura e simplesmente tende a esvaziar os debates políticos inerentes dessas disputas, sendo substituídas pelo aprimoramento de indicadores técnicos-científicos, que muitas vezes irão justificar medidas pouco democráticas e meritocráticas (ACSELRAD, 2004).

No debate do processo legislativo, no qual as Casas Legislativas atuam utilizando preponderantemente a forma jurídica, a gestão dos bens ambientais (como a terra) é justificada, muitas vezes, pelo aprimoramento dos indicadores citados acima, tendo a sua legitimação do poder através de um saber legitimador, prevalecendo a ideia de que tais práticas levarão à verdade (FOUCAULT, 2002).

Nessas práticas estarão presentes sujeitos e saberes que se difundiram pela produção das “verdades”, porém não possuindo necessariamente algo real, apesar de serem a base da forma de poder e saber modernos (FOUCAULT, 2002). Dentro disso, temos o discurso científico, o discurso presente nos debates legislativos e os mais variados discursos dos demais atores sociais integrando a luta pelo controle, pela representação e pela narrativa legítima da terra e também da natureza.

Voltando à ideia de “produção de verdades”, vale ressaltar que a produção do conhecimento não é uma mera descoberta da verdade sendo sobretudo uma construção social, que se origina da disputa (FOUCAULT, 2002).

Por isso, para a análise dos discursos no Congresso Nacional, se mostra vital nessa discussão compreender que a linguagem irá constituir o sujeito, sendo estruturas que se desenvolvem através de construções estratégicas, pautadas pelos interesses diversos, razão pela qual se faz importante que essa seja levada em consideração ao analisar os diferentes discursos produzidos (ACSELRAD, 2004), não sendo diferente na elaboração e nos debates sobre o tema das disputas de terra no Brasil no Legislativo Federal.

4.2 OS DEBATES NA COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA N.º 759, DE 2016 E OS PROJETOS DE APROPRIAÇÃO, USO E SIGNIFICADO DOS BENS AMBIENTAIS

Na Comissão Mista da Medida Provisória n.º 759/2016, temos a presença de diferentes projetos de apropriação, uso e significado dos bens ambientais,

expressados nos embates entre os parlamentares da base governista e os de oposição, além é claro dos representantes da sociedade civil que foram convidados a participar da audiência pública para tratar da nova legislação.

Por óbvio, cada parlamentar, cada convidado, são seres complexos que possuem projetos de apropriação, uso e significado dos bens ambientais que não são necessariamente iguais, com nuances e contradições que podem lhe diferenciar como indivíduos, porém também com muitas semelhanças. Para fins de análise, se pretende fazer uma generalização dos discursos dividindo-os entre os dos representantes do governo, parlamentares e palestrantes da Comissão Mista da Medida Provisória n.º 759/2016.

O cenário da Medida Provisória n.º 759/2016 é de ruptura institucional, no qual se intensifica um projeto de apropriação dos bens ambientais nos modelos pautados em grilagem e expropriação de terras do campesinato, em sua maioria, negro e dos povos e comunidades tradicionais.

4.2.1 O DISCURSO DO GOVERNO

O projeto governista consiste em (ao menos no campo discursivo) desburocratizar e tornar mais transparente os procedimentos de regularização fundiária rural no país. Nas diversas falas na Comissão Mista da Medida Provisória n.º 759/2016 dos membros do governo, consegue-se perceber que o mesmo entende regularização fundiária como sinônimo de titulação (a “regularização fundiária de papel”), o que podemos ver em diversas falas.

Esse projeto não aparenta ser nada desprezioso, a inserção de milhares de hectares no mercado aliado ao total descompromisso com a possibilidade da convalidação de fraudes com as novas regras de flexibilização que nacionalizam o Programa Terra Legal, indicam um possível alinhamento ou complacência com um projeto economicista que privilegia poucos em detrimento de muitos.

Sob o pretexto de oferecer maior “segurança jurídica”, busca-se titular lotes nos assentamentos e até em ocupações irregulares para se alcançar essa finalidade (CUNHA, 2017). Não há aqui uma verdadeira preocupação com o projeto constitucional de cumprimento da função social da propriedade.

Os caminhos para tirar essa proposta de regularização fundiária rural do papel seriam muitos, entre as propostas temos: a chamada por edital para seleção ao PNRA;

adquirir terras em dinheiro; mudar prazo de contagem para fins de inalienabilidade; nacionalização do Programa Terra Legal e outros.

Nas falas de apresentação da MP na terceira reunião da comissão, foi relatado que o projeto tem como objetivo transformar a forma de seleção do Programa Nacional de Reforma Agrária, que passaria a ser feito através de publicação de edital nos respectivos municípios, a fim de evitar as fraudes denunciadas pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2017).

Nota-se aqui, conforme observado por Cunha (2017), uma predisposição do governo a municipalizar a reforma agrária, como no segundo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Além disso, conforme fora denunciado pelos movimentos sociais em audiência pública, haveria uma tentativa de ataque às organizações populares pela terra, a fim de desmobilizá-las, o que teria o potencial de ser um grande catalisador de conflitos no campo.

Sobre a violência, segundo a Comissão Pastoral da Terra (CPT) (2016), foram contabilizados 61 assassinatos e 74 tentativas em conflitos rurais no ano de 2016, o maior número dos últimos 13 anos, confirmando o crescimento dos números os “200 ameaçados de morte [...], os 571 agredidos fisicamente e os 228 presos” (CPT, 2016, p. 31).

Ainda sobre a fala dos membros do governo, relata-se que a possibilidade de adquirir as terras em dinheiro facilitaria o acesso delas pelo INCRA que acessaria terras melhores e mais produtivas (BRASIL, 2017). Observa-se que o termo usado na comissão é sempre com a ideia de “adquirir, de comprar, de acesso”, nunca de “indenizar” a terra desapropriada para fins de reforma agrária.

Se ignora na fala dos representantes do governo o instituto da desapropriação, previsto constitucionalmente, fazendo com que o INCRA possa “se tornar um entreposto de compra e venda de terras, sobretudo nos casos de negociação direta, onde há risco de o valor acordado prevalecer sobre o avaliado, com danos ao Tesouro” (CUNHA, 2017, p. 308) ao longo da história da brasileira, podemos ver que esse foi um dos principais obstáculos para se fazer reforma agrária no país.

Na apresentação, também apontaram que seria necessário agilizar o processo de titulação dos assentados, sob o argumento de que estariam encontrando muitas dificuldades em acessar programas de crédito. Para isso, se mudaria o prazo de

contagem para fins de inalienabilidade, que seria contado a partir do primeiro documento válido recebido pelo assentado (BRASIL, 2017).

Mais uma vez, a fala na terceira reunião da Comissão da Medida Provisória n.º 759/2016 denota que o projeto ali é o da “regularização fundiária de papel”, não havendo ali preocupação com investimentos públicos que viabilizem de fato os assentamentos. Na mesma linha, Cunha (2016), denuncia que a redução do prazo para entrega dos títulos definitivos agrava o cenário que já era ineficaz na assistência do governo aos assentamentos, tendo como objetivo inviabilizar os projetos que são contra a vontade do governo e ruralistas aliados. O autor pondera o que seria a desresponsabilização do INCRA pelos assentamentos, consolidando-os independentemente das condições ali postas, para que seja possível seguir no projeto de tornar esses locais ainda mais precarizados (CUNHA, 2017).

Voltando às falas governistas, outro ponto abordado foi as alterações no Programa Terra Legal, almejando regularizar situações irregulares que preencheriam os requisitos da reforma agrária em todo o país, possibilitando a aquisição direta com preços estabelecidos de acordo com a Planilha de Preços Referenciais (PPR) elaborada pelo Incra (BRASIL, 2017).

Importante lembrar que a Constituição Federal de 1988 vetou a possibilidade de alienação de terras devolutas, devendo essas serem destinadas para fins de política agrícola e de reforma agrária, sendo essa outra clara afronta ao projeto constitucional.

Nesse sentido, a verificação do cumprimento das cláusulas resolutivas em lotes irregulares de todo o país se daria por meios remotos, sob a justificativa de que o Estado Brasileiro não teria a capilaridade necessária para fazer *in loco* tais vistorias, prevendo ainda que os beneficiários poderiam ser liberados delas após o terceiro ano (caso seja pago o valor previsto no PPR) (BRASIL, 2017).

Aqui, percebe-se que há referência direta à “flexibilização” das cláusulas que garantiriam que a função social da propriedade fosse cumprida para que seja feita a titulação de lotes irregulares, não havendo preocupação com o cumprimento da lei para que esses títulos fossem emitidos, podendo gerar um estímulo legal para as ocupações irregulares de terras devolutas anteriores ao novo marco temporal

estabelecido¹⁸ e também a outras posteriores que esperam a próxima legislação que faça o mesmo que foi feito aqui e em 2009. Essa proposta torna ainda mais frágil o cumprimento da política ambiental de propriedades rurais e “representa o endosso estatal ao amplo processo de expropriação das comunidades tradicionais camponesas, que em geral sobrevivem ancestralmente nesse território” (CUNHA, 2017, p. 314).

Como visto no capítulo anterior, o processo de apropriação da terra no país é marcado pela fraude e expropriação de terras ocupadas por ex-escravizados, indígenas e camponeses pobres, também importante destacar o caráter concentrador do programa na regularização fundiária na Amazônia Legal, legalizando o descumprimento da função social da propriedade só que agora com exigências menos rigorosas e para o país inteiro.

Ainda sobre o novo marco temporal para regularização de lotes irregulares, prevê-se a possibilidade de titulação imediata e definitiva, já que na fala dos representantes do governo estariam nessa situação pois o INCRA não conseguiu se fazer presente. Essa hipótese deveria obedecer a critérios legais, para que fosse feita ao final de forma discricionária pela Administração (BRASIL, 2017). Tal medida seria justificada, pois seria necessário um esforço para retirar os ocupantes irregulares (que segundo o governo deteria o perfil do PNRA), para depois ter que redirecioná-lo ao programa (seria a realidade de 200 mil beneficiários) (BRASIL, 2017).

Novamente, o projeto do governo descarta a possibilidade de oferecer as condições necessárias ao INCRA para se fazer valer as condições legais que permitem o cumprimento da função social da propriedade em nome da titulação a qualquer custo.

Os representantes do governo ainda reforçam que a regularização seria de extrema importância para o combate do desmatamento na Amazônia, conforme seria demonstrado pelos números do Programa Terra Legal, embora que não houvesse participação na construção do texto da MP do Ministério do Meio Ambiente, conforme a fala do seu representante na sexta reunião da comissão (BRASIL, 2017). O que denota uma possível contradição, indicando que o tema não era prioritário no projeto apresentado pelo governo.

¹⁸ Conforme a Lei n.º 13.465, a lei que foi originada pela MP n.º 759/16, o marco temporal estabelecido para regularização de lotes irregulares pelo Programa Terra Legal passou de 2003 para 2008.

Em algumas questões controversas da Medida Provisória, no qual foram apresentados argumentos contrários à concepção governista sobre regularização fundiária, o governo se defende indicando que esses “ataques” seriam de natureza “ideológica” e não jurídica, sendo imprescindível avaliar o texto como acadêmico para compreendê-lo (BRASIL, 2017).

Ressalta aqui a tentativa de controle da narrativa legítima sobre o tema, o que já foi apontado na seção anterior, apontando que o seu discurso seria o acadêmico e jurídico, portanto, seria desprovido de “ideologia” e carregado de “verdade”, desconsiderando a linguagem como uma estrutura estratégica pautadas por interesses – seja ela estruturada dentro do discurso “jurídico”, “acadêmico” ou outro qualquer.

Na mesma linha, quanto aos questionamentos sobre participação popular e diálogo na elaboração do texto da MP, a postura do governo é de que as críticas ali apresentadas são movidas por ideologias de classe, querendo preservar suas iniciativas e reserva de mercado, quando, em realidade, escamoteia o fato de que a participação popular foi bastante restrita.

4.2.2 OS DISCURSOS DOS PALESTRANTES

O representante da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) defende que a MP fortalece o direito de propriedade e os agentes econômicos, permitindo a emancipação dos assentamentos do “assistencialismo do Estado”, já que segundo as suas palavras o Estado Brasileiro já desapropriou mais terra do que a agricultura empresarial ocupa no país (BRASIL, 2017).

Nessa fala é possível notar contradições no projeto da CNA para o tratamento dos bens ambientais no Brasil. Se mostra favorável à emancipação dos assentamentos de reforma agrária do “assistencialismo do Estado”, porém o setor que representa é historicamente financiado pelo Estado Brasileiro, conforme lido no capítulo anterior. Ou seja, a defesa contrária ao assistencialismo estatal tem um público direcionado aos beneficiários da reforma agrária.

Defende a regularização fundiária de terras na Amazônia, apontando que seria uma região de situação pior para os produtores rurais em questão, daí a necessidade de se avançar nessa pauta – razão pela qual entende não ser possível que se

mantenha o preço dos imóveis na região da Amazônia legal a preço de mercado conforme o PPR (BRASIL, 2017).

Entende que as terras da Amazônia são menos competitivas do que as do resto do país, provavelmente por conta das restrições legais e condições de infraestrutura que dentro do modelo de exploração econômica da agricultura empresarial monoagroexportadora de exaurimento da biodiversidade local não se sustenta. Tal modelo se mantém basicamente desde a colonização, como visto no capítulo anterior, sendo de um viés economicista bastante limitado que trata o uso da “terra” como algo descartável e desconsidera a possibilidade de exploração econômica da biodiversidade local para a produção de produtos com alto valor agregado.

Tais posicionamentos se conectam a uma conjuntura internacional de aquecimento do mercado de terras e *commodities*, no qual o discurso da CNA encontra lastro, seja no projeto fiscalista reforçado pela ideia de “emancipação dos assentamentos do assistencialismo do Estado” ou nas mudanças no Terra legal que colaboram com a dominação política do agronegócio que se expandem com os “incentivos ao avanço privatista sobre terras e bens públicos” (SAUER; LEITE, 2017, p. 22).

Na mesma linha do projeto governista, se tem a fala da representante do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil que realiza a defesa da MP nos seus termos, já que ela estaria comprometida com a “sustentabilidade econômica, social e ambiental” (p. 3, BRASIL, 2017), defendendo um projeto de regularização fundiária que coloque a propriedade formal no mercado imobiliário, não apenas com finalidades de redução de desigualdade (BRASIL, 2017).

Também fala em defesa do sistema cartorário dos registradores de imóveis, ressaltando o papel da legitimidade deste no crescimento econômico do país (BRASIL, 2017).

Dentro das possíveis estratégias discursivas aqui a mais óbvia é a de defesa dos interesses econômicos dos registradores de imóveis do Brasil, que teriam interesse no impacto da inserção de novas propriedades formais no sistema cartorário.

Já a Diretora de Associação dos Notários e Registradores do Brasil faz ressalvas em relação ao projeto desburocratizante do governo, pois tais propostas poderiam colocar toda comunidade em risco, inclusive no que tange a criação de “registros

paralelos de posse”, diverso ao registro de imóveis, o que poderia causar insegurança no sistema de transmissão de propriedade e de garantia de direitos reais .

Na fala do representante do Fórum Nacional da Reforma Urbana se tem uma preocupação com a diversidade das formas com que a população brasileira se relaciona com os bens ambientais, entendendo ser necessário se construir mecanismos de proteção a essas formas de uso e significado diversos ao sistema de propriedade .

Nota-se aqui a primeira fala que leva em consideração projetos diversos a propriedade privada de relação com os bens ambientais, alertando que o projeto discutido ali não levava em consideração essa pluralidade de sentidos e usos dos mesmos.

Aponta que o projeto “desburocratizante” da Medida Provisória n.º 759/16, representa um retrocesso a essa pauta, além de fragilizar as proteções e garantias relativas às Terras Públicas, bens da sociedade brasileira, as cedendo sem verificar o direito coletivo de resguardo aos interesses da sociedade que é garantido constitucionalmente como a função social da propriedade .

Nota-se aqui uma elaboração teórica da função social da propriedade como um direito da sociedade brasileira, que o projeto governista “da titulação acima de tudo, terra legal acima de todos” estaria violando ao ceder terras públicas sem observar tais requisitos.

Além disso, a proposta atacaria o projeto constitucional dado que as mudanças relativas a registros públicos não poderiam ser tratadas por MP, além de haver a municipalização das questões rurais, ambas questões seriam inconstitucionais.

Nas falas dos representantes do MST, CONTAG e MPF na Medida Provisória n.º 759/16, temos em comum as posições contrárias ao pagamento em dinheiro para compra a arrematação de terras para fins de reforma agrária por entenderem que se coloca o mecanismo da desapropriação sanção em uma condição de maior desprestígio do que já teria, já que a compra em dinheiro acabaria sendo amplamente utilizada transformando o INCRA em um balcão de negócios de terras, diminuindo muito a possibilidade da sanção da propriedade privada que não cumpre sua função social .

Na mesma linha, Cunha (2017) aborda que o maior objetivo dessa nova legislação é “a inserção no mercado de 37 milhões de hectares existentes nos mais

de 9.300 projetos de assentamento de reforma agrária, abrindo este imenso estoque de terras a um “balcão de negócios” controlado pelo capital agrário” (CUNHA, 2017, p. 309).

Conforme visto anteriormente, tanto a CONTAG, quanto o MST defendem um projeto estrutural de reforma agrária que transforme a realidade fundiária brasileira, entendendo que o caminho para tal é a desapropriação do latifúndio, que historicamente é negligenciada pelo Estado Brasileiro.

A representante do CONTAG adverte que a Emenda Constitucional n.º 95 aliada a essas alterações propostas poderiam acabar com a Reforma Agrária no País, por conta da redução orçamentária da pasta nesse cenário e sucateamento do Incra e do Programa Terra Legal.

Nesse sentido, Noronha (2018) aponta que os impactos da Emenda Constitucional nº 95 e seu projeto fiscalista podem gerar consequências à segurança alimentar do país, além de produzir efeitos em políticas voltadas à reforma agrária e reconhecimento de territórios tradicionais.

Além disso, a titulação não poderia ser utilizada pelo Estado como mecanismo de abandonar suas obrigações perante os assentamentos. Já o representante do MST reforça que o movimento é favorável a titulação por meio do Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) e não à titulação individual ou definitiva e questiona se título definitivo resolveria a situação vulnerabilidade de muitos assentamentos e assentados (BRASIL, 2017).

Aqui os projetos dos respectivos movimentos rebatem o do governo, entendendo que titular em caráter definitivo assentamentos sem um plano de infraestrutura faz parte da estratégia governista de inserção no mercado de terras os lotes de reforma agrária, já que fatalmente a entrega da mesma em um cenário de precariedade favoreceria a venda dos lotes ao grande capital, concentrando ainda mais terras no país.

Quanto a “nacionalização” do Programa Terra Legal, foi exposto pelo representante do MPF, que nos últimos 50 anos o Governo Federal tentou fazer regularização fundiária e não conseguiu, sempre voltando com propostas cada vez mais flexíveis que no fim acabam causando reconcentração fundiária; expulsão de comunidades quilombolas, indígenas e populações tradicionais de suas terras; e transferência de terras públicas a particulares através da grilagem.

A pretensão aqui seria definitivamente seria legalizar a apropriação do patrimônio público através da grilagem, tendo a mudança do prazo para se regularizar as ocupações irregulares e a ampliação do número de hectares disponíveis, permitindo a legalização de terras de todo território nacional em até 2500 hectares que não precisariam cumprir o princípio constitucional da função social da propriedade, inclusive não havendo a necessidade de aproveitamento racional e adequado da área, devendo apenas atender o critério de destinação (CUNHA, 2017).

Reforça o representante do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra que o projeto “desburocratizante” da Medida Provisória visaria na verdade atender os interesses do agronegócio e do capital estrangeiro para aquisição de terras no Brasil, que teria como consequência uma ampliação da concentração de terras e a legalização da grilagem no país.

Nesse sentido, o contexto de expansão de fronteira agrícola em direção aos biomas do Cerrado e Amazônia e de aumento do preço do imóvel rural e da sua respectiva especulação determina a pressão sob as terras já dedicadas à Reforma Agrária e aos trabalhadores rurais empobrecidos, com intuito de atender a interesses do capital externo e interno (DE CARVALHO LOPES; DE OLIVEIRA, 2021).

4.2.3 OS DISCURSOS DOS PARLAMENTARES

Entre as falas dos parlamentares temos as dos parlamentares da base governista e os de oposição, que debateram diferentes posições acerca da MP n.º 759/16.

Iniciamos com as muitas falas dos parlamentares da base governista que foram dedicadas ao que apontam genericamente como “movimentos sem-terra”, e como vêm a relação de apropriação dos bens ambientais no país, entre eles Pauderney Avelino (DEM - AM), Alceu Moreira (PMDB-RS), Rôney Nemer (PP - DF):

Para Pauderney Avelino (DEM - AM), não haveria política séria de regularização fundiária no Brasil, e quando há “o movimento sem-terra viveria de política não de assentamento” (BRASIL, 2017).

Para o deputado, o processo de apropriação da terra não é político, ou que pelo menos não deveria ser, ou numa extrapolação maior, que não deveria ser político para o movimentos sem-terra que precisariam, na sua ótica, “viver” de um assentamento que fosse apolítico. Aqui vale lembrar uma ideia já debatida na seção anterior, que o

processo de apropriação dos bens ambientais é inerentemente político, marcado por disputas e diferentes projetos. A conotação negativa do termo "política" utilizado por um parlamentar talvez denuncie uma estratégia de despolitização dessas disputas para justificar medidas pouco democráticas.

Já na fala do parlamentar Rôney Nemer (PP - DF) se percebe uma preocupação com a proposta de regularização de situações irregulares da MP, pois ela poderia fazer "brotar sem-terra como *gremlin*" pelo país, que essa seria a situação do Distrito Federal, pois o INCRA e a SPU favoreceriam esses movimentos em relação às ocupações irregulares (BRASIL, 2017).

Percebe-se que na sua fala há o entendimento de que o processo de apropriação de bens ambientais no país seria marcado por ocupações sistematizada de falsos "sem-terra" que já teriam sido beneficiados pelo PNRA que se aproveitam do favorecimento dado pelo INCRA e a SPU a esses movimentos para realizar ocupações a fim de serem regularizadas posteriormente. Ignora o fenômeno histórico aqui já abordado de expropriação de comunidades rurais que impossibilita "suas formas tradicionais de reprodução social" (DE CARVALHO LOPES; DE OLIVEIRA, 2021, p. 6) e inviabiliza o acesso à terra a essa população empobrecida.

Por fim, Alceu Moreira (PMDB-RS) defende em uma das suas falas que a MP possibilita que a regularização fundiária rural seja feita fora do INCRA, que seria "ideológico", pois o MST determinaria quem seria os donos das terras no país (BRASIL, 2017).

Essa fala segue a mesma linha do governo indicando um suposto purismo ideológico da sua narrativa legítima e desprovida de "ideologia", ou seja, para o congressista a regularização fundiária rural feita fora do INCRA não atenderia a uma agenda "ideológica", sendo possível que a apropriação dos bens ambientais seja feita desprovida de agenda política.

Outro tema muito abordado foi a defesa da "desburocratização" da regularização fundiária rural proposta pelo governo, entre eles temos falas dos parlamentares Valdir Colatto (PMDB-SC), Valdir Raupp (PMDB-RO), Romero Jucá (PMDB-RR)

O deputado Valdir Colatto (PMDB-SC) aborda que a burocracia dos órgãos de consulta para se fazer a regularização fundiária como a Funai, da SPU, do IPHAN, do Ibama, que seriam os grandes responsáveis por esse processo não avançar, pois teriam interesses no não andamento dos mesmos (BRASIL, 2017). Em realidade, o

parlamentar está descredibilizando outras políticas públicas que tocam na questão da terra, a exemplo do reconhecimento de territórios indígenas executado pela FUNAI e dos territórios de outras comunidades tradicionais executado pela SPU, da gestão ambiental executada pelo IBAMA e da gestão do patrimônio cultural executada pelo IPHAN.

Já Valdir Raupp, aborda após o relatório da comissão que o PLV teria trazido melhorias significativas a MP, principalmente no que tange ao preço das terras e a flexibilização das cláusulas resolutivas, o que traria segurança jurídica ao procedimento (BRASIL, 2017).

Na mesma linha apontou o Senador e relator da MP, Romero Jucá (PMDB-RR), entendendo que a MP seria um grande avanço na regularização fundiária rural, pois desburocratizaria o procedimento junto às cláusulas resolutivas promovendo “pacificação” no campo (BRASIL, 2017).

Ambos os parlamentares seguem o governo no entendimento de regularização fundiária como sinônimo de titulação, ignorando os aspectos legais e constitucionais do acesso à terra no país e as disputas inerentes desse processo.

Sobre colonização e conflitos fundiários resultantes dela, falaram os parlamentares Lucio Mosquini (PMDB-RO), Izalci Lucas (PSDB-DF), Wellington Fagundes (PL-MT)

O primeiro aponta que o processo de colonização de Rondônia foi incentivado pelo Estado Brasileiro e que até hoje as pessoas envolvidas não teriam recebido os documentos relativos à titulação. Já o segundo reforça que por isso, pessoas que foram convidadas para ir para locais como o Distrito Federal deveriam ter a escritura gratuita ou a preço de quando lá chegaram (BRASIL, 2017).

Já Wellington Fagundes (PL-MT), destaca que no seu Estado e regiões próximas, as pessoas foram convocadas, naquela época, para ocupar a Amazônia e não a entregar para territórios estrangeiros, sendo (para o parlamentar) essas pessoas fundamentais para esse feito. Entende que as pessoas da sua região esperam com urgência pela aprovação da medida provisória, que seria responsável por gerar empregos, principalmente nas regiões de fronteira agrícola (BRASIL, 2017).

Os discursos aqui são consequências dos projetos de colonização do regime militar e os seus efeitos, conforme já discutido anteriormente, frutos de medidas adotadas em um período ditatorial, imersos em uma concepção e em uma retórica de

que existem “vazios demográficos” que devem ser preenchidos com a finalidade de “proteger” o território nacional e para fins de expansão de fronteira agrícola.

O parlamentar Wellington Fagundes ainda trata em sua fala sobre conflitos fundiários, lembrando o assassinato de onze pessoas em Colniza-MT em razão da disputa pela terra (BRASIL, 2017). Apesar da lembrança, o deputado não associa os projetos de colonização que celebra como ligados ao conflito que relata. Vale ressaltar que o ocorrido em Colniza foi um massacre a mando de um empresário madeireiro da região, tendo ligação direta com os projetos de colonização no local¹⁹ (CPT, 2017).

O parlamentar Lucio Mosquini (PMDB-RO) reforça ainda que os conflitos fundiários seriam de responsabilidade do INCRA por exigir o cumprimento legal das cláusulas resolutivas judicialmente (BRASIL, 2017), reforçando a tese governista que o cumprimento do projeto constitucional da função social da propriedade é o responsável pela situação fundiária do país.

Sobre questões ambientais e de desmatamento abordaram as falas dos congressistas Pauderney Avelino (DEM - AM) e Alceu Moreira (PMDB-RS):

O parlamentar Pauderney Avelino, saindo um pouco da lógica de regularização fundiária da base governista, ressaltou a falta de infraestrutura dos assentamentos, e que isso seria responsável por problemas ambientais dos mais diversos.

Já Alceu Moreira, explicita a sua ótica sobre as razões do desmatamento no país, que para o mesmo seria fruto das ilegalidades nos assentamentos de reforma agrária, no PRONAF e nos quilombos, não das áreas de grilagem como ressaltaria setores da sociedade brasileira (BRASIL, 2017).

Contrariando o parlamentar, o Banco Mundial (2003) aponta a grilagem como um fator fundamental no processo de desmatamento da Amazônia brasileira, oriunda da “corrupção generalizada no mercado de terras” do Brasil, convertendo a floresta em novas pastagens.

Sobre o papel da MP no desenvolvimento econômico do país falaram Rôney Nemer (PP - DF), Izalci Lucas (PSDB-DF), Hélio José (PMDB-DF):

O deputado Rôney Nemer (PP - DF) revela seu anseio em transformar a MP em uma lei que ofertasse dignidade também a pessoas de classe média e alta, para isso entende ser importante que o governo repasse os recursos aos municípios para que

¹⁹ Para saber mais sobre o conflito: <https://www.cptnacional.org.br/noticias/acervo/massacres-no-campo/108-mato-grosso/3940-colniza-2017>

a regularização seja realizada, com objetivo de reaquecer a economia nacional (BRASIL, 2017).

O presidente da comissão enfatiza a questão dos preços no PPR, com o objetivo de que viabilizem o projeto da MP, levando-se em consideração o interesse público e o desenvolvimento do país (BRASIL, 2017).

Ambas as falas reforçam o apoio ao projeto economicista do governo da “regularização fundiária de papel”, fazendo referência a inserção no mercado de terras dos lotes destinados à reforma agrária privilegiando um projeto econômico que amplia desigualdades.

A análise das falas da base governista se encerra no Senador Hélio José, que aborda o papel que o acordo na época em vias de se oficializar entre Mercosul e União Europeia teria no fortalecimento do processo de regularização fundiária na Região da Amazônia Legal (BRASIL, 2017).

Nessa fala, há uma indicação de articulação que Cunha (2017) tratou como mais uma gradação do projeto do governo, o de estrangeirização de terras no país, explicado pelo contexto de aumento da demanda por bens ambientais e de especulação dos mesmos, buscando se antecipar as crises geradas por bolhas especulativas. Reforça ainda que tal estratégia seria bem quista pelos setores agroindustriais que vêem esse cenário como uma possibilidade de absorver investimentos estrangeiros no setor, representando uma ameaça na verdade ao campesinato, que seria alvo da expropriação proposta.

Entre as falas dos parlamentares de oposição que expressaram elementos dos seus projetos políticos, temos as falas de Paulo Rocha (PT-PA), Edmilson Rodrigues (PSOL-PA) e Luiza Erundina (PSOL-SP). Paulo Rocha alega que a MP é apressada e autoritária e que a questão agrária deve ser interpretada para reduzir desigualdades (não só econômicas) e desenvolver o país, não devendo ser aliada aos grandes grupos econômicos (BRASIL, 2017).

A fala do congressista é alinhada com a de palestrantes na comissão que questionam sobre a falta de maior participação popular na elaboração da MP, não sendo na visão deles garantido o tempo para debate e a maior colaboração de diferentes setores da sociedade na elaboração do texto legislativo.

Na mesma linha o parlamentar Edmilson Rodrigues (PSOL-PA), adverte que o governo teria capacidade de fazer viabilizar um projeto de lei discutido amplamente

com a sociedade que tratasse dos reais entraves dos problemas fundiários do Brasil, mas que esse não seria o projeto governista (BRASIL, 2017).

Tanto Edmilson Rodrigues, quanto Luiza Erundina, denunciam a inconstitucionalidade da MP e que a pauta do governo seria a introdução de milhares de hectares de terras disponíveis ao capital estrangeiro, atentando contra a soberania nacional. O objetivo seria a legalização da grilagem, intensificando a concentração fundiária no país, privatizando as terras públicas através de negociações escusas, sob o pretexto de resolver problemas de ordem fiscal (BRASIL, 2017).

No mesmo sentido, Cunha (2018) entende que a estratégia do governo está alinhada a um processo global de reprodução do capital pautado na exploração da natureza e expropriação dos povos do campo, que seria estimulada no Brasil pelos setores da agropecuária empresarial.

Nota-se nas falas dos parlamentares que a presença da base governista foi muito maior que a da oposição, e seguiram um sentido de apoiar a pauta do governo de titulação dos assentamentos do INCRA e destinação de terras públicas da União através do programa Terra Legal. Essa presença se refletiu na votação do relatório da Comissão, e sua respectiva aprovação, apesar da tentativa de obstrução por parte de parlamentares de oposição.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência fundiária do país não só demonstra a gigantesca desigualdade existente na sociedade brasileira, como também é resultado de um processo histórico de uma construção nacional marcada pela violência, pela grilagem e por diferentes projetos de apropriação, uso e significado dos bens ambientais. Na Comissão Mista da Medida Provisória n.º 759/16 é possível perceber sentidos diferentes no entendimento do mesmo tema, pautados pelos interesses mais diversos.

Em alguns projetos em especial é possível notar conexões, conforme a análise das falas foram realizadas. O projeto governista possui aliados bem definidos, embora possam possuir divergências pontuais, no caso os parlamentares da base, a CNA e o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. Ambos defendem a “regularização fundiária de papel”, sob o pretexto de desburocratizar e tornar mais transparente seus procedimentos, proporcionar maior segurança jurídica e possibilitar o desenvolvimento econômico do país.

Essa pauta atende a interesses históricos do patronato rural brasileiro, principalmente aos setores econômicos do agronegócio alinhados ao modelo de exploração monoagroexportador, interessado na apropriação de terras públicas ocupadas irregularmente e na disponibilidade de milhares de hectares que se encontram dedicados aos projetos de assentamento da reforma agrária no mercado.

Em uma posição moderada em relação ao projeto governista, temos a Associação dos Notários e Registradores do Brasil, que embora note aspectos positivos e boas intenções na Medida Provisória n.º 759/16, também faz ressalvas em relação à tentativa de desburocratização de procedimentos e realiza a defesa do sistema de transmissão de propriedade brasileiro.

Nas falas de oposição a Medida Provisória, é possível perceber conexões entre os projetos dos parlamentares de oposição, MPF, MST, CONTAG e o Fórum Nacional da Reforma Urbana, apontando que a proposta do governo representa uma ameaça à Reforma Agrária no país, além de violar a função social da propriedade.

Nesse sentido, se opõem a flexibilização proposta a fim defender os direitos e programas de proteção aos assentados e aos interessados em projetos de assentamento no país, entendendo que a agenda da “regularização fundiária de papel” e da apropriação de terras públicas representam um projeto de aumento da

violência no campo, reconcentração fundiária e de expropriação de comunidades quilombolas, indígenas e outras comunidades tradicionais de suas terras.

No contexto atual, as diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs), propostas contra múltiplos dispositivos da Lei n.º 13.465/2017, em que a MP foi convertida, será a próxima arena de disputa dos respectivos projetos aqui já explicados com esses e outros atores protagonizando mais um capítulo da luta por controle, acesso e exploração dos bens ambientais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri. **Conflitos Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume/Dumará: Fundação Heinrich Böll, 2004.

ANDRADE, Lucia Cristina et al. Programa Terra Legal? **Quem são os beneficiários da regularização fundiária na Amazônia Legal**. Seminário Governança de Terras e Desenvolvimento econômico, Campinas, 2016.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm> Acesso em: 12 out. 2021.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em: 12 out. 2021.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro, 18 set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> Acesso em: 12 out. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 18 set. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **1ª reunião da Comissão Mista da Medida Provisória nº 759, de 2016**. Brasília, 07 mar. 2017. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/5811>> Acesso em: 21 set. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **2ª reunião da Comissão Mista da Medida Provisória nº 759, de 2016**. Brasília, 29 mar. 2017. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/5890>> Acesso em: 21 set. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **3ª reunião da Comissão Mista da Medida Provisória nº 759, de 2016**. Brasília, 05 abr. 2017. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/5920>> Acesso em: 21 set. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **4ª reunião da Comissão Mista da Medida Provisória nº 759, de 2016**. Brasília, 06 abr. 2017. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/5924>> Acesso em: 21 set. 2021

BRASIL. Senado Federal. **5ª reunião da Comissão Mista da Medida Provisória nº 759, de 2016**. Brasília, 11 abr. 2017. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/5953>> Acesso em: 21 set. 2021

BRASIL. Senado Federal. **6ª reunião da Comissão Mista da Medida Provisória nº 759, de 2016**. Brasília, 12 abr. 2017. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/5955>> Acesso em: 21 set. 2021

BRASIL. Senado Federal. **7ª reunião da Comissão Mista da Medida Provisória nº 759, de 2016**. Brasília, 02 mai. 2017. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/6032>> Acesso em: 21 set. 2021

BRASIL. Senado Federal. **8ª reunião da Comissão Mista da Medida Provisória nº 759, de 2016**. Brasília, 03 mai. 2017. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/6064>> Acesso em: 21 set. 2021

BRASIL. **EMI nº 00020/2016 MCidades MP CCPR**. Brasília, 21 dez. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/exm/exm-mp%20759-16.pdf> Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 601 (Lei de Terras)**. Rio de Janeiro, 18 set. 1850. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm> Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.504 (Estatuto da Terra)**. Brasília, 30 nov. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm> Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 759**. Brasília, 22 dez. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm#art4> Acesso em: 20 set. 2021.

CASSI, Guilherme Helfenberger Galino; GONÇALVES, Oksandro Osdival. Emenda constitucional 95/2016: propósitos e consequências do Novo Regime Fiscal. In: **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**. Volume 40.1 —jan./jun. 2020

CELLARD, André. **A Análise Documental**. In: POUPART, Jean et al. A Pesquisa Qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos (pp. 295-316). Petrópolis: Editor Vozes. 2008.

CENEVIVA, Walter. **Lei de Registros Públicos Comentada**. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

CPT, Comissão Pastoral da Terra. **Conflitos no Campo Brasil 2016**. **Goiania: CPT Nacional-Brasil**, 2016.

CPT, Comissão Pastoral da Terra. **Colniza 2017**. CPT, 09/08/2017. Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/noticias/acervo/massacres-no-campo/108-mato-grosso/3940-colniza-2017>> Acesso em: 20 nov. 2021

CUNHA, Joaci de S. Governo Temer: relações do agronegócio com o capital especulativo financeiro e impactos sobre os camponeses e legislação agrária. **Cadernos do CEAS**, Salvador/Recife, n. 241, p. 301-326, mai./ago., 2017

DE CARVALHO LOPES, Renato; DE OLIVEIRA, Marcelo Romarco Leles. Considerações sobre a Lei nº 13.465/2017 e os possíveis efeitos em relação à política de Reforma Agrária no Brasil. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 1, p. e14510111165-e14510111165, 2021.

DESLAURIERS, Jean-Pierre; KÉRISIT, Michéle. **O Delineamento de Pesquisa Qualitativa**. In: POUPART, Jean et al. A Pesquisa Qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Editor Vozes, 2008, p. 127-153.

_____. A Indução Analítica. In: POUPART, Jean et al. **A Pesquisa Qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Editor Vozes, 2008, p. 337-352.

FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas**. Tradução Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim Morais. 3. ed. Rio de Janeiro: Trarepa Ltda. 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Atlas do espaço rural Brasileiro**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101773_cap2.pdf> Acesso em: 05 mai. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Agropecuário de 1970**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/45/ca_1970_v3_br.pdf> Acesso em: 10 nov. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Agropecuário de 2017**. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/templates/censo_agro/resultadosagro/agricultura.html?localidade=0&tema=76461> Acesso em: 10 nov. 2021.

MARÉS, Carlos Frederico. **A Função Social da Terra**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 9. ed. São Paulo: Contexto, 2010.

MENDONÇA, Sonia Regina de. **O Patronato Rural no Brasil Recente (1964-1993)**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

MEDEIROS, Leonilde Servolo. **Reforma Agrária: concepções, controvérsias e questões**, 1993.

MENEZES, Cecilia et. al. **Lei nº 8.629/1993 Comentada por Procuradores Federais**. 2ª Edição revisada e atualizada. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra - PFE/Incra. - Brasília: Incra, 2018.

MOTTA, Marcia Maria Menendes. A grilagem como legado. In: _____.; PINEIRO, T. L. (Org.). **Voluntariado e universo rural**, 2001

MOTTA, Márcia Maria Menendes; ESTEVES, Carlos Lendro da Silva. Ligas camponesas: história de uma luta (des)conhecida. In: _____.; ZARTH, Paulo (orgs.). **Formas de resistência camponesa: visibilidade e diversidade de conflitos ao longo da história**. São Paulo: Editora da Unesp; Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2008.

MUNDIAL, Banco. Causas do desmatamento da Amazônia Brasileira. **1ª edição. Brasília**, 2003.

NEVES, Delma Pessanha. Questão Agrária: projeções societais em confronto. **Textos e Debates**, Boa Vista, n.31, jan./jun. 2017.

NORONHA, Gustavo de. A questão agrária, a Emenda Constitucional nº 95 e possíveis alternativas. In: _____.; Rossi, P.; Dweck, E.; Oliveira, A. L. M. (Org.). **Economia para poucos? Impactos sociais da austeridade alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

ROCHA, Ibraim et. al. **Manual de Direito Agrário Constitucional: lições de direito agroambiental**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

PASSARINHO, Nathalia; SANTOS, Débora (2011). **Dilma lança programa que pretende erradicar miséria no Brasil**. G1, 02/06/2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/06/dilma-lanca-programa-brasil-sem-miseria-e-amplia-bolsa-familia.html>> Acesso em: 14 out. 2021

PINTO JUNIOR, Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez Adriani. **Função social da propriedade: dimensões ambiental e trabalhista**. NEAD-INCRA.

LIMA, Rui Cirne. **Pequena História Territorial do Brasil**. 5. ed. Goiânia: Ed. UFG, 2002.

SAUER, Sérgio; LEITE, Acácio Zuniga. 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, 2017.

SILVA, Lígia Osório. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850**. 2. ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 2008.

VALADARES, Alexandre. **Terra Legal e Nossa Várzea: duas concepções diversas de políticas de regularização fundiária e acesso à terra**. In: Boletim regional, urbano e ambiental / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais. – n. 1 (dez. 2008) – Brasília: Ipea. Dirur, 2008

VARELA, Laura Beck. **Das sesmarias à propriedade moderna: um estudo de história do direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.