



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AGRÁRIO

CARLA FERNANDA RODRIGUES DIAS

**A política de regularização fundiária de assentamentos rurais
executada nos termos da lei nº 13.465/2017 como forma de
consolidar os descaminhos da reforma agrária**

GOIÂNIA

2023



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

CARLA FERNANDA RODRIGUES DIAS

3. Título do trabalho

A política de regularização fundiária de assentamentos rurais executada nos termos da Lei nº 13.365/2017 como forma de consolidar os descaminhos da reforma agrária

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);

b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.

O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Alysson Maia Fontenele, Professor do Magistério Superior**, em 07/02/2023, às 12:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Carla Fernanda Rodrigues Dias, Discente**, em 08/02/2023, às 08:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3511256** e o código CRC **E105F93D**.

Referência: Processo nº 23070.044504/2022-27

SEI nº 3511256

CARLA FERNANDA RODRIGUES DIAS

**A política de regularização fundiária de assentamentos rurais
executada nos termos da lei nº 13.465/2017 como forma de
consolidar os descaminhos da reforma agrária**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás, da Faculdade de Direito, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito Agrário.

Àrea de concentração: Direito Agrário

Linha de Pesquisa: Linha II – Direito Agroalimentar, Territorialidades, Subjetividades Constitucionais e Convencionais e Proteção Jurídica.

Orientador: Prof. Dr. Alysson Maia Fontenele

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Dias, Carla Fernanda Rodrigues

A política de regularização fundiária de assentamentos rurais executada nos termos da Lei nº 13.365/2017 como forma de consolidar os descaminhos da reforma agrária [manuscrito] / Carla Fernanda Rodrigues Dias. - 2022.

CXXI, 121 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Alysson Maia Fontenele.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário, Goiânia, 2022.

Bibliografia.

Inclui siglas, abreviaturas, gráfico, tabelas.

1. Assentados. 2. Lei nº 13.465/2017. 3. Reforma Agrária. 4. Regularização Fundiária. 5. Titulação. I. Fontenele, Alysson Maia , orient. II. Título.

CDU 349.42



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE DIREITO

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº 61 da sessão de Defesa de Dissertação de CARLA FERNANDA RODRIGUES DIAS que confere o título de Mestre(a) em **Direito Agrário** na área de concentração em **Direito Agrário**.

Ao/s trinta e um dias do mês de agosto do ano de dois mil e vinte e dois, a partir da(s) 09:00 hs por meio de videoconferência, realizou-se a sessão pública de de Defesa de Dissertação intitulada “**INSUFICIÊNCIA DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS RURAIS EXECUTADA NOS TERMOS DA LEI Nº 13.465/2017 COMO FORMA DE CONSOLIDAR OS DESCAMINHOS DA REFORMA AGRÁRIA**”. Os trabalhos foram instalados pelo(a) Orientador(a), **Prof. Dr. Alysson Maia Fontenele(PPGDA/UFG)** com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: **Prof. Dr. José do Carmo Alves Siqueira(UFG)**, membro titular interno; **Prof. Dr. Cleuton César Ripol de Freitas(UFG)**, membro titular externo. Durante a argüição os membros da banca **fizeram** sugestão de alteração do título do **trabalho, conforme explicitado abaixo explicitado**. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação tendo sido a candidata **aprovada** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo(a) **Prof. Dr. Alysson Maia Fontenele**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, ao(s) 31 de agosto de 2022.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA

A política de regularização fundiária de assentamentos rurais executada nos termos da Lei nº 13.365/2017 como forma de consolidar os descaminhos da reforma agrária



Documento assinado eletronicamente por **Alysson Maia Fontenele, Professor do Magistério Superior**, em 13/10/2022, às 10:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **José Do Carmo Alves Siqueira, Professor do Magistério Superior**, em 27/10/2022, às 23:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Cleuton César Ripol De Freitas, Professor do Magistério Superior**, em 12/12/2022, às 10:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3140590** e o código CRC **56F6C597**.

Referência: Processo nº 23070.044504/2022-27

SEI nº 3140590

DEDICATÓRIA

Àqueles que sobreviveram e/ou sobrevivem enfrentando bravamente as lutas e resistindo às opressões vivenciadas diante da dificultosa realidade de um assentado(a) imerso no Estado Democrático de contornos totalitários.

Aos que defendem os Direitos Fundamentais, o acesso às Políticas Públicas de Apoio à Reforma Agrária e a disponibilização de infraestrutura e serviços públicos aos assentados.

Aos que anseiam acesso à terra e dignidade para produzir e nela viver.

EPIGRAFE

A terra não é mercadoria; ela é para o nosso sustento. Mas ela também necessita de contribuição, na medida que ela desgasta igual a nós...Além disso, é preciso que, na participação da terra, tenha consciência. Se o trabalhador ganha um pedaço de terra sem ter um nível de consciência, para ele vai resolver o problema, mas não vai resolver o problema da sociedade. Eu acho que a terra é importante na medida que eu tenho um compromisso com a sociedade. Porque se não, pode acontecer que divide as terras, tudo igual, um pedaço pra cada um, e depois volta tudo pro mesmo rumo que (sic) tava antes, um pega a vender pra um, outro pega a vender pra outro e tal.

- Lavrador Sebastião

(Trecho da obra Conquistar a Terra, Reconstruir a Vida, p. 104-105)

RESUMO

A efetivação dos objetivos e metas socioeconômicos da reforma agrária foram reduzidos à insignificância, pois a Lei nº 13.465/17, que, entre outras questões, visa à emancipação de assentamentos antigos, aqueles que tenham 15 anos de criação até a promulgação da referida lei, serão consolidados e emancipados através da execução da Política de Regularização Fundiária, iniciada sua execução por meio do Programa Cadastro de Terra e Regularização Fundiária e dando sequência com o sucessor Programa Titula Brasil, os quais propõem a consolidação da Reforma Agrária reduzida apenas à execução do Programa Titula Brasil, que visa à regularização e negociação dos títulos das glebas de terras de posse dos assentados a serem entregues mediante pagamento para assim tornarem-se proprietários particulares de tais terras. O tema desta pesquisa consiste na análise do atual cenário da Reforma agrária, com os objetivos de demonstrar as dificuldades estruturais a serem enfrentadas pelos assentados, dentre tais dificuldades, buscará analisar a inefetividade da reforma agrária implantada sob as políticas públicas de apoio desenvolvidas e transformadas com respaldo do modelo democrático construído no ordenamento jurídico do país. Então, a análise será desenvolvida com base nos objetivos e metas dispostos nos Planos Nacionais de Reforma Agrária - PNRA, em contraposição a algumas políticas públicas de apoio à reforma agrária desenvolvidas através de programas federais responsáveis pelas tentativas de alcançar os objetivos e metas dispostos no corpo dos PNRA. Ainda, desenvolvem-se críticas pautadas no referencial teórico da epistemologias do sul, ecologia dos saberes, pensamento pós-abissal e soberania da sociedade em sistemas democráticos que dispõem de características de regimes totalitários, ainda, utiliza-se do método dedutivo, com pesquisa bibliográfica e análise qualitativa dos dados coletados, para verificar a hipótese relativa referente à insuficiência das condições socioeconômicas dos assentados de se emanciparem, condições advindas dos descaminhos das políticas públicas de apoio à reforma agrária estudadas e utilizadas como amostragem na pesquisa. As conclusões da pesquisa demonstram a capacidade para findar a reforma agrária e privatizar todas as condições de acesso à terra ou insuficiência e aumento na dificuldade de acesso às políticas responsáveis por viabilizar o desenvolvimento socioeconômico dos assentados, acarretando pressões aos assentados e, ainda, a vulnerabilidade e exposição aos especuladores financeiros, aumentando o número nas vendas das parcelas, o que intensificará o processo de reconcentração de terra no país, sobretudo porque os assentados não obtiveram o apoio público necessário para o efetivo alcance dos objetivos da reforma agrária.

Palavras-chave: Assentados. Lei nº 13.465/2017. Reforma Agrária. Regularização Fundiária. Titulação.

ABSTRACT

The realization of the socio-economic objectives and goals of the agrarian reform was reduced to insignificance with Law No. 13.465/17, which, among other issues, aims at the emancipation of old settlements that have been created for 15 years until the promulgation of the aforementioned law, which will be consolidated and emancipated through the execution of the Land Regularization Policy through the Land Registry and Land Regularization Program and following up with the successor Program Titula Brasil. This new program aims at the regularization and negotiation of titles to the tracts of land held by the settlers, to be delivered against payment in order to become the private owners of such lands. In this sense, the study seeks to analyze the current scenario of agrarian reform in order to demonstrate the structural difficulties to be faced by settlers; analyze the (in)effectiveness of the agrarian reform implemented under the support public policies developed and transformed with the support of the democratic model built in the country's legal system. Then, the analysis will be developed based on the objectives and goals set forth in the National Plans for Agrarian Reform - NPAR as opposed to some public policies to support agrarian reform developed through federal programs responsible for attempts to achieve the objectives and goals set forth in the body of NPAR. Criticisms were also built based on the theories of southern epistemologies, ecology of knowledge, post-abyssal thinking and the sovereignty of society in democratic systems that have characteristics of totalitarian regimes in order to demonstrate the findings regarding the (in)sufficiency of the socioeconomic conditions of the settlers to emancipate themselves, conditions arising from the (mis)paths of public policies to support agrarian reform studied and used as a sample in this research. As hypotheses, it is possible to visualize the capacity to finish the agrarian reform and still privatize all the conditions of access to land or insufficiency and increase in the difficulty of access to the policies responsible for making the settlers' socioeconomic development viable. Both results will put pressure on settlers and result in vulnerability and exposure to financial speculators, increasing the number of parcel sales, which will intensify the process of reconcentration of land in the country, especially because settlers would not obtain the necessary public support for the effective achievement of the objectives of agrarian reform.

Keywords: Settled. Law number 13.465/2017. Agrarian Reform. Land Reform. Land regularization. Titration.

LISTA DE TABELAS/GRÁFICOS/PAINEL

Gráfico 1 – Estabelecimentos agropecuários com uso de energia elétrica, segundo as grandes regiões do país.....	46
Gráfico 2 – Percentual de estabelecimentos com acesso à internet segundo as unidades da federação.....	47
Gráfico 3 – Nível de ensino das escolas dos assentamentos da amostragem	49
Gráfico 4 – Presença de postos de saúde nos assentamentos.....	51
Gráfico 5 – Destinação dos projetos de assentamentos, áreas em ha, por ano.....	53
Gráfico 6 – Número de familiares versus número de assentamentos.....	54
Painel – Informações gerais da reforma agrária.....	55
Tabela 1 – Situação atual das questões agrárias.....	33
Tabela 2 – Comparativo da reforma agrária.....	39
Tabela 3 – Número de desapropriação de terras no Brasil 193 – 2022	39
Tabela 4 – DAP’s emitidas em 2016 pela EMATER – por tipo de uso da propriedade.....	66

LISTA DE ABREVIACÕES

ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural

CAF – Consolidação da Agricultura

CCU – Contrato de Concessão de Uso

CDRU – Concessão de Direito Real de Uso

CGU – Controladoria Geral da União

CPDA - Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade

CPR – Combate à Pobreza

FHC – Fernando Henrique Cardoso

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MP – Medida Provisória

MPF – Ministério Público Federal

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

NEAD - Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural NMRF - Núcleos Municipais de Regularização Fundiária

LISTA DE ABREVIACÕES

NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisa e Projetos de Reforma Agrária SEAD – Secretaria de Estado e Administração

NMRF – Núcleo Municipal de Regularização Fundiária

NUAP - Núcleo de Antropologia da Política

PCTRF – Programa Cadastro de Terras e Regularização Fundiária PNCF – Programa Nacional de Crédito Fundiário

PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária

PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária

PNCF – Programa Nacional de Crédito Fundiário

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PTL – Programa Terra Legal

SEAD – Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário

STF – Supremo Tribunal Federal

SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados

STF – Supremo Tribunal Federal TCU - Tribunal de Contas da União

TCU – Tribunal de Contas da União

TD – Título de Domínio

LISTA DE ABREVIACOES

UF's – Unidades Federativas

UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

UNESP – Universidade Estadual Paulista

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 – DESCAMINHOS DA POLÍTICA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA NO SISTEMA DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	25
1.1 CONTEXTO HISTÓRICO DOS DESCAMINHOS DA REFORMA AGRÁRIA	26
1.2 CONTEXTO DA POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA DIANTE DO CENÁRIO DO I PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA.....	32
1.3 CONTEXTO DA POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA A PARTIR DO II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA	38
CAPÍTULO 2 – INSUFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO PARA EMANCIPAÇÃO DOS ASSENTADOS	42
2.1 CENÁRIO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS RURAIS NO PAÍS.....	42
2.2 INSUFICIÊNCIA DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA RURAL.....	54
2.3 NECESSIDADE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E/OU SOCIAL DOS ASSENTAMENTOS RURAIS	59
2.4 INEFETIVIDADE DA REFORMA AGRÁRIA E DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA CONSTRUÍDA NOS MOLDES DO TÍTULO BRASIL	70
CAPÍTULO 3 – INSURGÊNCIAS DO MST E MPF SOBRE O PROGRAMA TÍTULO BRASIL	79
3.1 ASPECTOS VISÍVEIS DA LINHA ABISSAL INSERIDA NA ESTRUTURA FUNDIÁRIA ATRAVÉS DA POLÍTICA DE EMANCIPAÇÃO DOS PROJETOS DE ASSENTAMENTOS RURAIS	79
3.2 LEI Nº 13.465/2017 E O PROGRAMA TÍTULO BRASIL COMO FONTES REGULAMENTADORAS DA LINHA ABISSAL NO CENÁRIO RURAL DO PAÍS.....	82
3.2.1 Análise das alterações trazidas com a Lei de Regularização Fundiária	86
3.3 AS EPISTEMOLOGIAS DO SUL NO CENÁRIO DA INEFETIVIDADE DA POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA ANTE A POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS ASSENTAMENTOS RURAIS	100
CONCLUSÃO.....	107
REFERÊNCIAS	113

INTRODUÇÃO

Ao investigar a temática de regularização fundiária no contexto da reforma agrária, intrinsecamente se trabalha com o poder em diversos contextos, dentre os quais poder econômico, social e político. A terra intensifica a relação de poder projetada aos proprietários de grandes extensões, visto que a modernidade intensifica continuamente o modelo capitalista predominante nas relações econômicas ocorridas no país e mesmo nas relações internacionais. O valor monetário das produções realizadas no campo é capaz de repercutir no poder político e no status social proporcionado aos proprietários de terras.

A menção ao poder econômico permeado pelas relações advindas de propriedades rurais remete à época da independência do país, pois, durante o processo de ocupação imperial, a terra funcionou como importante instrumento para atender aos interesses de negócios internacionais, seja através da produção de bens que foram demandados pelo mercado mundial, seja estabelecendo uma estrutura produtiva monocultora assentada no poder político dos senhores dos engenhos.¹

Diante do cenário de emancipação do país, a terra passou de um bem natural, à categoria de mercadoria privada, cujo acesso permaneceu restrito apenas às camadas detentoras de poder econômico suficiente para adquiri-la à época. Tal limitação socioeconômica de acesso às terras perdura até hoje diante do sistema democrático com limites totalitários vivenciados no formato de sociedade regido pela modernidade e pelo modo de vida capitalista, que pode ser considerado um dos fatores iniciais responsáveis na época e até os dias atuais. Esse pode ter sido um dos fatores responsáveis para que o Brasil tenha se tornado um dos países do mundo com os maiores índices de concentração de terras na mão de particulares.²

A situação de concentração de terras perdura no atual contexto agrário do país, conforme se observa nos últimos dois censos agropecuários realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dos anos de 2006 e 2017. Ambos apresentaram dados no sentido de expor que apenas 1% do número de estabelecimentos rurais do Brasil ocupa o correspondente a 47,60% da área nacional que possui estabelecimentos agropecuários, vez que aproximadamente, a metade do número desses estabelecimentos,

¹ MATTEI, Lauro. *Reforma Agrária no Brasil: trajetória e dilemas*. Florianópolis: Insular, 2017.

² SILVA, José Gomes. *Buraco Negro: A Reforma Agrária Constituinte de 1987/88*. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

correspondente a 50,13%, ocupa apenas 2,27% desta área.³

Então, podem ser observadas diversas características que possuem relação direta ou indireta com a manutenção da desigualdade na distribuição de terras da estrutura fundiária do país, sendo, portanto, capazes de revelar os processos pretéritos e contemporâneos do modo como os recursos naturais são apropriados no Brasil. Nesse contexto, esta pesquisa busca analisar a inefetividade da reforma agrária implantada sob as políticas públicas de apoio desenvolvidas e transformadas com respaldo do modelo democrático construído no ordenamento jurídico do país.

Com efeito, a análise será desenvolvida com base nos objetivos e metas dispostos nos Planos Nacionais de Reforma Agrária - PNRA, em contraposição a algumas políticas públicas de apoio à reforma agrária devidamente elencadas, as quais foram desenvolvidas através de programas federais responsáveis pelas tentativas de alcançar os objetivos e metas dispostos no corpo dos PNRA.

Objetiva-se, através de dados institucionais e de teorias da ciência/filosofia política e da sociologia jurídica, analisar o cenário jurídico, político, social e econômico em que as recentes alterações legislativas da temática de regularização fundiária instituídas no âmbito da reforma agrária foram estruturadas. Com isso, pretende-se demonstrar a problemática jurídico-social que tais alterações legislativas ocasionaram no cenário da regularização dos assentamentos rurais diante de gargalos institucionais em proceder à aplicação de algumas políticas públicas de apoio à reforma agrária.

Dentre elas serão previamente elencadas aquelas que serão trabalhadas na presente pesquisa, afim de se realizar-se recorde metodológico. Com efeito, após percorrer o (des)caminho⁴ das políticas públicas de apoio à reforma agrária, como aquelas obrigatórias por lei, foram escolhidas a Política Pública de Assistência Técnica Rural – PNATER e a Política de Créditos Rurais. Dá-se então enfoque ao crédito de instalação e os serviços básicos de infraestrutura, como exemplo: acesso à saúde e energia elétrica.

Essas políticas são adotadas como amostragem a ser estudada na presente pesquisa. Tais políticas e serviços de infraestrutura são dispostos nos PNRA como obrigatórios, ou eram até a alteração legislativa, devendo ser disponibilizados aos beneficiados da reforma

³ IBGE. *Censo Agropecuário*. 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/21814-2017-censo-agropecuario.html?=&t=conceitos-e-metodos>. Acesso em: 25 set. 2021.

⁴ SAUER, Sérgio; LEITE, Acácio Zuniga. Medida Provisória nº 759: Descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. *Retratos de Assentamentos, Araraquara*, v. 20, n. 1, p. 4-40, 2017. Disponível em: <https://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/258/241>. Acesso em: 15 nov. 2020.

agrária, os assentados. Portanto, acredita-se que o respaldo dessa análise seja suficiente para delinear a máxima crítica diante das recentes alterações legislativas trazidas com a promulgação da Lei nº 13.465/2017 e com a imposição de se consolidar a política pública de reforma agrária através de único requisito a ser preenchido pelos assentamentos rurais, que é a participação na política pública de regularização fundiária.

Sendo assim, antes de iniciar a discussão central da presente pesquisa, faz-se necessário expor o (des)caminho da reforma agrária construído através da sequência de frustrações no acesso às políticas públicas da reforma agrária.

No Capítulo 1, e, a ser utilizado esparsamente no decorrer da pesquisa, será realizado a abordagem de conceitos, do contexto histórico e procedimentos administrativos e judiciais a serem preenchidos para a realização da regularização fundiária dos assentamentos rurais no país. Dentre os conceitos estão o de posse, propriedade, reforma agrária, assentados, e os requisitos administrativos e judiciais necessários para se realizar a desapropriação da terra a ser destinada para fins de reforma agrária.

Também como ocorre o trâmite administrativo de emancipação dos assentamentos, o qual está normatizado através do recente Programa Federal Titula Brasil, com respaldo na Normativa nº 105 do Incra, de 29 de janeiro de 2021⁵, que regulamenta os procedimentos para a celebração de parcerias com os municípios e implementação dos Núcleos Municipais de Regularização Fundiária (NMRF), instrumentos utilizados no intuito de consolidar a reforma agrária proposta pela Lei nº 13.465/2017.

A partir da sequência de frustrações de acesso às políticas públicas utilizadas como amostragem, o estudo será corroborado com dados institucionais detalhados a fim de ter respaldo quantitativo junto dos referenciais teóricos suficientes para realizar a análise qualitativa a ser desenvolvida no Capítulo 3, para que seja capaz de verificar os resultados sobre as aplicações das políticas públicas de apoio à reforma agrária da amostragem utilizada.

No Capítulo 2, serão discorridas as políticas públicas de apoio à reforma agrária, seguindo a ordem dos objetivos e metas dispostos nos PNRA, sendo que, ao analisar a ordem cronológica das políticas públicas de apoio à reforma agrária que foram desenvolvidas, essas vão de encontro com a ordem sistematizada de objetivos e metas dispostas nos PNRA. Portanto, a análise seguirá utilizando a sequência disposta nos PNRA e assim, concomitantemente, restará seguida a sequência cronológica das políticas públicas de apoio à

⁵ INCRA. *Instrução Normativa nº 105, de 29 de janeiro de 2021*. Diário Oficial da União, 2021. Disponível: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-105-de-29-de-janeiro-de-2021-301562186>. Acesso em: 15 fev. 2021.

reforma agrária.

E, no Capítulo 3, serão utilizados os referenciais teóricos adotados na pesquisa para se valer da construção da crítica epistemológica contra o (des)caminho da reforma agrária delineado através das frustrações ao acesso das políticas públicas que visa ampara a construção da reforma agrária. Busca-se desenvolver a crítica em desfavor da tentativa de dar legitimidade ao (des)caminho da reforma agrária através da política de regularização fundiária. Isso porque esta pesquisa tem como temática principal o estudo da consolidação da reforma agrária de modo reducionista a ser constituída nos moldes atuais de regularização fundiária dos assentamentos.

Para tanto, justifica-se a estruturação dos capítulos a serem elaborados, visto que foi escolhido adotar a construção do cenário histórico, político e judicial do (des)caminho da reforma agrária e das insurgências dos movimentos sociais que pressionaram a luta por direitos dos trabalhadores do campo e a atualização do conceito de reforma agrária.

Diante então da necessidade de atualização do modelo de reforma agrária desenvolvido no país, e em resposta a tais insurgências, teve-se resposta governamental através das alterações legislativas dispostas na Lei nº 13.465/2017⁶ no sentido de consolidar a reforma agrária através do instrumento de regularização fundiária dos assentamentos rurais.

Verifica-se assim o retrocesso de alguns direitos humanos/fundamentais, como direito à moradia e alimentação, com a extinção da obrigatoriedade de políticas públicas de apoio aos assentados rurais. Faz-se necessário esclarecer que não serão ofertadas políticas ao segmento dos assentados rurais, visto não serem mais políticas de alçada pública.

Desse modo, os índices de juros não serão satisfatórios e condizentes com a renda alcançada pelos assentados que possuem algumas limitações históricas no quesito financeiro. Ainda, as tendências serão no sentido de consolidar as orientações governamentais já adotadas no cenário das recentes disponibilizações de políticas públicas, as quais são voltadas para o fomento. Como exemplo, cita-se o Programa Terra Forte⁷, que possui como objetivo geral a implantação e/ou modernização de empreendimentos coletivos agroindustriais em assentamentos da reforma agrária, criados ou reconhecidos pelo Incra, em todo o território nacional.

Verifica-se, pois, que as políticas públicas estão caminhando no sentido do investimento, o que é importante. Porém, antes do fomento é necessário apoio inicial com a

⁶ BRASIL. *Lei nº 13.465/2017*, de 11 de julho de 2017. Grifo inserido no texto original. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465. Acesso em: 10 out. 2021

⁷ INCRA. *Programa Terra Forte*. Disponível em: <https://antigo.incra.gov.br/pt/terra-forte.html>. Acesso em: 9 out. 2021.

disponibilização de créditos de instalação, visto que a linha de crédito de instalação foi subdividida em nove modalidades.⁸

Ainda, no primeiro PNRA, buscou-se restauração histórica das injustiças quanto à distribuição de terras no país, conforme demonstrou o discurso do presidente da República à época, José Sarney⁹, sendo então uma das primeiras políticas públicas de apoio à reforma agrária. Esse programa propôs o acesso a créditos fundiários, dentre os quais o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o crédito de instalação.

Contudo, faz-se necessário esclarecer a afirmação de ter incorrido frustrações nas aplicações das políticas públicas de apoio à reforma agrária no cenário dos assentamentos rurais, corroborando assim o (des)caminho da reforma agrária. Tais afirmações devem ser consideradas como uma das hipóteses deste trabalho.

Ainda, antes de expor a problemática jurídica enfrentada neste trabalho, expõe-se a justificativa para a escolha de estudo da temática de regularização de assentamentos rurais como forma de consolidar os (des)caminhos da reforma agrária no estado de Goiás. Como bem expõe o texto disposto na epígrafe da obra *Reforma Agrária no Brasil – trajetória e dilemas*, do autor Lauro Mattei, a reforma agrária, ao contrário do que alguns andam propagando por aí, ainda é um tema de grande relevância para a sociedade brasileira. Sendo assim, realizá-la significa começar a erradicar alguns dos principais problemas estruturais que ainda persistem no país, conforme alertavam grandes pensadores brasileiros do século XX.¹⁰

A temática reforma agrária ainda possui grande relevância no cenário brasileiro porque ela ainda não foi realizada no ordenamento jurídico-social do país, vez que ainda persistem problemas estruturais que dependem da sua realização para serem superados.

Então, diante da necessidade de discutir e realizar reforma agrária, observa-se o documento Acórdão nº TCU 753/2008¹¹, o qual foi responsável por obrigar o Incra a desenvolver dados mais detalhados e dar publicidade aos números da reforma agrária, conforme se aduz do trecho do Acórdão:

⁸ BRASIL. *Decreto nº 9.424/2018*. Art. I ao IX. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018

⁹ BRASIL. *Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1985/D91766.html. Acesso em: 10 out. 2021.

¹⁰ MATTEI, Lauro. *Reforma agrária no Brasil: trajetória e dilemas*. Florianópolis: Insular, 2017.

¹¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Acórdão nº 753/2008*. Processo nº: 007.766/2007-0. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo>. Acesso em: 25 ago. 2021.

TCU Acórdão 753/2008 – Plenário (Processo: 007.766/2007-0) Planejamento da Reforma Agrária

As metas e prioridades do Incra são medidas principalmente pela capacidade de assentar mais beneficiários a cada exercício e que não há estrutura tecnicamente adequada para que as unidades possam fiscalizar e gerir os projetos de assentamentos existentes de maneira adequada, motivo pelo qual uma série de impropriedades e desvios têm ocorrido no processo. Cabe então a esta Autarquia a responsabilidade de orçar os gastos em cada etapa de estruturação e implantação dos projetos de assentamento de forma a subsidiar a discussão orçamentária anual, LDO e PPA, para que seja garantido um mínimo de estabilidade e equilíbrio orçamentário e financeiro a esta política pública.

Após proposição do cenário crítico da situação de irregularidades cometidas pelo Incra, foi então recomendado o seguinte:

Recomendação 2.10. Ao Incra: "que elabore cronograma de consolidação dos assentamentos, discriminando o orçamento de gastos em cada etapa de estruturação/implantação dos projetos de assentamento de forma a subsidiar as decisões a respeito Lei Orçamentária Anual, LDO e PPA (Parágrafos 3.1 ao 3.37 do Relatório de fls. 316/454)¹²

Posterior ao instrumento jurídico referente ao Acórdão citado, o qual foi responsável por obrigar o Incra a disponibilizar dados da execução operacional e orçamentária, foi iniciada a divulgação de dados dispostos em relatórios plurianuais gerais e de UFs, dispondo de dados quali-quantitativos. Tais relatórios dispõem de dados desenvolvidos pelo Incra, através de relatórios de gestão geral¹³ e de gestão específica do estado de Goiás¹⁴, ambos do ano de 2019, os quais são corroborados ou colocados em contradição com os dados rurais disponibilizados no Atlas Rural do ano de 2020. Sendo assim, acredita-se que serão capazes de nortear a temática estudada na presente pesquisa.

Os dados são suficientes para se estudar a amplitude do cenário de retrocesso dos direitos fundamentais dos trabalhadores camponeses ocorrido com as alterações legislativas propostas pela Lei nº 13.465/2017. Com a obrigação disposta pelo TCU e a divulgação de relatórios anuais de gestão, será possível o acesso a dados suficientes para se analisar as frustrações da aplicabilidade de algumas políticas públicas elencadas e trabalhadas, as quais são de caráter essencial para propiciar condições mínimas de subsistência e dignidade aos assentados e assim cumprir os requisitos suficientes para efetivar e findar a reforma agrária.

Desse modo, aproveita-se da colocação de ainda haver necessidade de desenvolver

¹² Idem

¹³ INCRA. *Relatório de Gestão Exercício 2019*. Disponível em: <https://antigo.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/incra-2019.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2021.

¹⁴ INCRA. *Relatório de Gestão Exercício 2017- SR 04, Goiás*. Disponível em: <https://antigo.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/2017/sr04-go.pdf>. Acesso em: 5 maio 2021.

discursos no sentido de realizar reforma agrária, sendo que existe a possibilidade de se utilizar de importantes dados a fim de colocar em contraposição a afirmação do encaminhamento da conclusão da política nacional de reforma agrária, estruturada nas recentes alterações legislativas. Para contrapor tais dados e ser capaz de desenvolver a crítica de que não foi realizada reforma agrária de fato no país, a política de regularização fundiária será utilizada como instrumento governamental reducionista com a finalidade de consolidar a ineficácia da reforma agrária no país.

Tal ineficácia pode ser instruída inicialmente pelo descaso econômico para com o desenvolvimento e cultivo da produção alimentar a ser realizada pela agricultura familiar no país, visto que 70% do abastecimento interno de alimentos do país é produzido pela agricultura familiar¹⁵. Ainda, ao se analisar os centros urbanos interioranos, essa proporção tende a subir drasticamente, pois o abastecimento do mercado interno dos municípios distantes dos grandes centros urbanos necessita de alternativas de abastecimento de alimentos. Desse modo, a agricultura familiar possui uma relação de sinergia com os municípios limítrofes, numa troca mútua de benefícios, pois aos pequenos agricultores é proporcionada a venda de suas produções, viabilizando o alcance da sua própria renda e ainda a da sua família, e aos centros urbanos é possibilitado o acesso a alimentos saudáveis e frescos.

Também, com base nos dados referentes à produção de alimentos pela categoria de agricultores familiares, observa-se que, no levantamento exposto no Censo de 2017, está inclusa a categoria de agricultores familiares considerados “irregulares” por alguns doutrinadores jurídicos do país, sustentando a tese de que os assentados são irregulares, pois trabalham na terra mediante apenas o respaldo do instituto jurídico da posse, ou seja, sem possuir escritura particular da terra. A priori, utilizam-se neste estudo os conceitos de assentado¹⁶ e assentamento¹⁷ utilizados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para nortear as discussões a serem construídas.

O conceito proposto considera assentado o cidadão beneficiário de assentamentos rurais de reforma agrária, o que faz necessário conceituar assentamento rural de reforma

¹⁵ A agricultura camponesa, familiar, quilombola, ribeirinha e assentados da reforma agrária são responsáveis por manter a produção de alimento dos brasileiros, que se mantém em 70% de tudo que vai para mesa das famílias – mesmo com uma porção de terra bem menor, sem assistência técnica e com um montante de recursos creditício infinitamente menor, comparado com a agricultura empresarial. (TERRA LIVRE, 2015, p. 5).

¹⁶ O assentamento de reforma agrária é um **conjunto de unidades agrícolas**, instaladas pelo Incra em um imóvel rural. (INCRA). Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentos>. Acesso em: 15 ago. 2021.

¹⁷ INCRA. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Assentado: Cada uma dessas unidades, chamada de parcelas ou lotes, é destinada a uma família de agricultor ou trabalhador rural sem condições econômicas de adquirir um imóvel rural. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentos>. Acesso em: 15 ago. 2021.

agrária utilizando-se do conceito adotado pelo Incra, sendo um conjunto de unidades agrícolas, instaladas pelo Incra em um imóvel rural, cujos beneficiários são escolhidos através de abertura de seleção das famílias, as quais devem residir e explorar o lote com o desenvolvimento de atividades produtivas diversas. Desse modo, os integrantes dessas famílias beneficiárias são os chamados assentados. Porém, o significado de assentado será expandido através de referência antropológica no decorrer desta pesquisa.

Retomando a análise por meio dos objetivos e metas dispostos no PNRA, os quais não foram superados pelas políticas públicas de apoio, esse programa é responsável por auxiliar nas relações contemporâneas de manutenção da concentração fundiária através da vulnerabilidade dos assentados de reforma agrária em se manter na terra.

Diante da vulnerabilidade de manutenção do assentado nas parcelas de terras, depara-se com uma das metas máximas da reforma agrária que é viabilizar aos assentados rurais a possibilidade de angariar renda para si e sua família. Isso porque, nos dias atuais, enfrentam-se dificuldades para que os agricultores familiares e os assentados de reforma agrária consigam acessar créditos rurais de fomento para auxiliar na produção de alimentos, ou seja, existem dificuldades na busca de fonte de renda. Sendo assim, direciona-se a discussão para a renda dos assentados rurais através da produção de alimentos.

Com a temática apresentada, parte-se para a exposição da problemática jurídico-social, vez que as recentes legislações responsáveis por normatizar os trâmites de regularização fundiária de assentamentos rurais foram alteradas, tendo reduzido a consolidação da reforma agrária ao único requisito temporal de que os assentamentos rurais tenham 15 anos ou mais de existência até a data da promulgação da Lei nº 13.465/2017, ou seja, até a data de 11 de julho de 2017.

Ainda, a recente lei também trouxe a alteração de que, independentemente de os assentamentos terem sido beneficiados com as políticas públicas de apoio à reforma agrária, dispostas como obrigatórias antes das alterações propostas pela Lei nº 13.465/2017, os assentamentos devem ser beneficiados com a política de créditos de instalação. Após a alteração legislativa disposta no art. 2º dessa lei, independente de suprir tal requisito, ou seja, independente de terem sido assistidos por políticas públicas de apoio, os assentamentos serão emancipados e então restará consolidada a reforma agrária.

Portanto, a disposição jurídica que o legislador adotou é a de regularizar as glebas de terras dos assentados, através da negociação dos títulos de suas posses, com o intuito de viabilizar a entrega das escrituras particulares da propriedade aos assentados mediante pagamento, ou seja, legalmente se tornarão proprietários particulares de suas glebas de terras.

Contudo, essa forma adotada para regularizar os assentamentos rurais possui a problemática jurídico-social para ser possível e viável a “emancipação dos assentamentos”. Isso se dá em virtude do conceito utilizado pelo Incra e pelo Programa das Nações Unidas (PNUD) para definir quais são as necessidades a serem supridas para que um assentamento possa ser submetido à política de regularização fundiária. Segundo a Cartilha do Incra:

É um assentamento após ter participado de diversas políticas públicas de apoio, conseguiu encontrar seu caminho de desenvolvimento econômico estando consolidado e apto a integrar-se a vida do município em que está implantado. A emancipação se dá por ato do INCRA, observadas as determinações legais e regulamentares.¹⁸

Verifica-se assim que existem alguns requisitos jurídicos, sociais e até econômicos a serem preenchidos para que seja possível viabilizar a emancipação dos assentamentos. Dentre eles, busca-se analisar alguns antecipadamente elencados com o intuito de demonstrar a necessidade de preenchê-los.

Portanto, não é possível admitir o retrocesso dos direitos humanos e fundamentais trazido por alterações legislativas ao cenário da reforma agrária, pois a subsistência dos assentados é um direito fundamental, vez que o direito à alimentação, ao trabalho e à moradia são direitos constitucionalmente propostos como direitos fundamentais. Sendo assim, na subsistência de um assentado estão inclusas a sua alimentação e moradia e ainda outros direitos e serviços públicos.

Diante do cenário de enfrentamento da problemática jurídico-social, expõem-se as hipóteses norteadoras do debate da temática proposta na pesquisa, elencadas a seguir:

1ª) A política pública de regularização fundiária dos assentamentos rurais será utilizada como meio de consolidar o (des)caminho da reforma agrária através do instrumento de emancipação dos assentamentos rurais e, conseqüentemente, corroborará a reconcentração fundiária no estado de Goiás.

2ª) A política de regularização fundiária dos assentamentos rurais será meio suficiente para consolidar a reforma agrária através do instrumento de emancipação dos assentamentos rurais, findando a problemática histórica, social e jurídica de reconcentração fundiária com as condições necessárias viabilizadas para a manutenção dos beneficiários de reforma agrária no estado de Goiás.

¹⁸ INCRA. *Cartilha Informativa: o Incra e o assentamento*. Disponível em: http://www.incra.gov.br/media/servicos/publicacao/livros_revistas_e_cartilhas/O%20INCRA%20e%20o%20Assentamento.pdf. Acesso em: 12 out. 2018.

Sendo assim, verifica-se que, para ser capaz de nortear os debates e buscar o enfrentamento da problemática jurídico-social, serão utilizados referenciais teóricos da sociologia jurídica, através da sociologia das ausências, para enfrentar a problemática social de manutenção dos assentados nas terras, caso a reforma agrária seja considerada consolidada nos moldes propostos pela Lei nº 13.465/2017.

Também se busca, com os referenciais dispostos da metodologia jurídica pragmático-sistêmica, a atitude epistêmica de crítica desenvolvida por meio da teoria da soberania da sociedade, elaborada através da colocação da democracia no centro de articulação e autoinstituição da sociedade. Desse modo, a política não é vista como uma instância autônoma, mas como a formatação de sentido e encenação social, considerando que ela possibilita a delimitação do espaço de autoinstituição do social.¹⁹

Então, utilizam-se nesta pesquisa tanto a metodologia da sociologia das ausências, as teorias da epistemologia do sul, a ecologia dos saberes e o pensamento pós-abissal para analisar a práxis social quanto o método pragmático-sistêmico, em sua atitude epistêmica, desenvolvido através da ciência e filosofia política, mediante contribuição das orientações políticas governamentais no sentido do (des)caminho da reforma agrária, desenvolvidas pelo professor Sérgio Sauer.

Sobre o problema jurídico de descumprimento do princípio da não retroação dos direitos fundamentais/humanos, os quais foram retroagidos a partir das alterações legislativas dispostas no corpo da Lei nº 13.465/2017, esse será enfrentado no sentido do (des)caminho da reforma agrária, sob o viés da teoria filosófica política da soberania da sociedade diante da invenção democrática.

Como a política está no centro da arquitetura legislativa das normas, vez que ela possui influência no desenvolvimento da lei, a sociedade inserida no sistema democrático teoricamente gozaria de voz ativa para levar discussões ao cenário da construção legislativa, tendo assim soberania para discutir questões sociais. Contudo, em regimes que possuem delineares totalitários, isso não ocorre, havendo apenas tentativa de inventar democracia, pois a sociedade não é tratada como soberana e conseqüentemente a lei desenvolve contornos totalitários de imposições totalitárias.

Portanto, será utilizada a teoria sociológica das epistemologias do sul para dar voz às

¹⁹ ROCHA, Leonel Severo. *Epistemologia jurídica e democracia*. São Leopoldo: Unisinos, 2005.

lutas vividas no campo, corroboradas com dados institucionais, a fim de se viabilizar a emancipação científica²⁰ e a capacidade de demonstrar o (des)caminho das políticas públicas de apoio à reforma agrária. Nesse sentido, faz-se necessária a construção da presente pesquisa no formato de denúncia/manifesto diante do enfrentamento ao formato dogmático da proposta de consolidação da reforma agrária.

Trata-se de uma denúncia contra o totalitarismo nas alterações legislativas e nas imposições regidas por descumprimento do princípio da vedação à retroação aos direitos fundamentais. Então, busca-se demonstrar que apenas os dados e conceitos dogmáticos dispostos em planos e relatórios orçamentários governamentais não são capazes de dar efetividade e consolidar a política pública de reforma agrária. Isso porque é necessário ir além da dogmática proposta como solução imediata das relações humanas desenvolvidas na modernidade, ou seja, utilizar-se da cientificidade pós-abissal **e da teoria da soberania da sociedade dentro do sistema de democracia e a crítica aos limites totalitários do sistema democrático inventado**²¹ para que seja possível a construção da crítica aos moldes estabelecidos pela lei para consolidar a reforma agrária mediante a política de regularização fundiária.

A pesquisa também se utilizará do método dedutivo em virtude do referencial teórico adotado, o qual critica o sistema democrático do país e a demonstração de contornos totalitários visualizados no poder político da lei de identificar na lei sua própria fala, enaltecendo-a. Induz-se que não existe regime sem lei e assim se procura tornar a lei da lei, ou seja, a lei é um discurso utilizado como forma de fechar a porta de uma fala, mudez do discurso e problemáticas sociais.

Então, para viabilizar tal construção de crítica, será utilizado o método dedutivo pautado pela revisão bibliográfica, com caráter quali-quantitativo, qualitativo, advinda de análise dos discursos teóricos e também da práxis vivida na realidade de um assentamento rural, uma vez que a pesquisadora que desenvolve a presente pesquisa carrega a origem pessoal de assentada rural. Quanto ao sentido quantitativo, serão usados dados numéricos

²⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa. *O fim do império cognitivo: a afirmação das epistemologias do sul*. Belo Horizonte: Autêntica, 2019.

²¹ LEFORT, Claude. *A invenção democrática: os limites do totalitarismo*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

Nota 1: Modelo de sociedade - além de uma Constituição escrita: o direito encontra-se categoricamente estabelecido na natureza do homem, uma natureza presente em cada indivíduo.

Nota 2: Limites do totalitarismo: limiar entre Estado democrático e sistema totalitário, pois o modelo de sociedade concebido no Estado democrático e citado acima tem alguns paradoxos enfrentados quando se depara com sistema democrático de contornos próximos a um sistema totalitário, os quais são expostos pelo autor através de três paradoxos, são eles: sociedade é construída doravante como uma sociedade de homens livres e iguais, os direitos dos homens são enunciados, os direitos do homem aparecem como os dos indivíduos e vice-versa. Portanto, cada indivíduo é “senhorzinho” reinando cada qual sobre seu mundo privado, como tantas microunidades desfeitas do conjunto social.

retirados dos relatórios de órgãos institucionais como Incra e IBGE, por exemplo.

Nesse sentido, a crítica a ser desenvolvida será amparada em dados científicos pautados pela teoria das epistemologias do sul a fim de dar voz aos oprimidos advindos da práxis camponesa de luta pelo acesso e manutenção da terra, fazendo uso do pensamento pós-abissal, ou seja, considerando que o conhecimento é inesgotável e estará sempre a ser construído. Portanto, a política de reforma agrária não pode ser findada nos moldes propostos pela Lei nº 13.465/2017, sendo isso o que se busca estudando tal política a fim de constatar que ela é insuficiente de ser efetivada e findada.

Como a pesquisa busca constatar, ao final do estudo desenvolvido, a insuficiência ou a suficiência da Política de Reforma Agrária, ainda será utilizada a teoria de ecologia dos saberes para se construir críticas no sentido da necessidade de emancipação social através de saberes contra-hegemônicos.

Considerando o campesinato como uma classe capaz de produzir de forma diversificada e não mero produtor de mercadoria para as demandas urbanas, ele atua como uma força contra-hegemônica, ao contrário do imaginário social do país que imagina os assentados como empobrecidos e ignorantes. Na realidade, eles são sujeitos que atuam nas disputas sociais, cujas lutas são contrárias à concentração e à centralização privada.²²

Busca-se demonstrar, nesse sentido, a necessidade de efetivar a emancipação social do conhecimento hegemônico desenvolvido através da teoria da ecologia dos saberes, visto que os conhecimentos são plurais. A práxis através da vivência também é uma forma de conhecimento que auxiliará no enriquecimento e corrobora, junto à utilização de teorias, estudos científicos e dados quantitativos na análise a ser construída diante da problemática do reducionismo da Política de Reforma Agrária na execução da regularização fundiária.

Ainda, acredita-se que a corrente contemporânea da teoria crítica do Direito explica a articulação teoria/prática como a única forma para se conhecer o real, ou seja:

Uma das contribuições basilares da epistemologia contemporânea: o conhecimento é uma mediação e, como tal, possui sempre uma conotação político-ideológica. **Uma postura epistemológica moderna deve optar, além da disputa entre a razão e a experiência, pela articulação entre teoria/prática.** Nessa abordagem, a teoria é entendida como indissociável da práxis (e vice-versa), constituindo a única forma de se conhecer o real, já que inexistente a possibilidade de se obter a sua essência de uma forma imediata.²³

²² SAUER, Sérgio. *Lutas, memórias e violações no campo brasileiro: conflitos, repressão e resistências no passado e presente*. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

²³ ROCHA, Leonel Severo. *Epistemologia jurídica e democracia*. São Leopoldo: Unisinos, 2005.

Nota 3: O Brasil nunca teve uma política de reforma agrária e sim ações governamentais de assentamento de famílias, mas esta expressão é utilizada na alocação de recursos oficiais (Orçamento Geral da União) e nos programas de assentamentos, justificando o uso da expressão capítulo.

Ao se observar as teorias citadas anteriormente e ainda utilizar a teoria crítica, filosófica e política da soberania da sociedade inserida na invenção da democracia de lineares totalitários, busca-se desenvolver, especificamente no Capítulo 3 desta pesquisa, a crítica ao reducionismo da importância da reforma agrária proposto nos moldes da Lei nº 13.465/2017. Acredita-se que os achados da pesquisa serão suficientes para suprir os debates a serem propostos através das problemáticas e objetivos inicialmente delineados.

Portanto, como requisito necessário descrito na própria conceituação de emancipação dos assentamentos proposta pelo Incra, o fator econômico é disposto de suma importância, uma vez que o assentamento tem de conseguir integrar-se à vida econômica do município, ou seja, ele precisa conseguir angariar renda de forma independente das políticas públicas.

Outro fator necessário para conseguir emancipar os assentamentos e então conseguir dar efetividade à reforma agrária é o requisito social disposto no Plano Nacional de Reforma Agrária, que é a necessidade de viabilizar a manutenção dos beneficiários de reforma agrária nas terras, através da disponibilização de infraestrutura mínima e prestação de serviços públicos. Dentre esses, citam-se: escolas, internet, rede telefônica, assistência de saúde, transporte público, e outros capazes de dar suporte para viabilizar condições de dignidade e subsistência ao assentado.

Sendo assim, faz-se necessário perpassar os delineamentos das frustrações das políticas públicas de apoio à reforma agrária e também da falta de sucesso na disponibilização de infraestrutura aos assentamentos rurais.

CAPÍTULO 1 – DESCAMINHOS DA POLÍTICA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA NO SISTEMA DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Antes da discussão sobre as políticas públicas de apoio à reforma agrária, discute-se a própria política pública de reforma agrária, utilizando como objeto os assentamentos rurais, que são precursores da reforma agrária, o assentamento rural e seus integrantes, os beneficiários de reforma agrária, o assentado rural.

Sendo assim, é necessário retomar o cenário brevemente delineado na introdução do trabalho sobre a situação de concentração rural no país, que acompanhou o fracasso de algumas políticas e programas de apoio à reforma agrária que buscaram auxiliar na redistribuição de terra.

Retoma-se o breve cenário delineado sobre a concentração fundiária no país, através das medidas governamentais, mediante políticas e programas federais e a elaboração de algumas estratégias jurídicas, dentre as quais algumas até tinham o objetivo de auxiliar na redistribuição de terras.

Pode-se citar como instrumento jurídico inaugural de execução da reforma agrária o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), promulgado através do Decreto nº 91.766, no ano de 1985, tendo como justificativa o discurso do presidente da República à época, José Sarney, ao expor que o primeiro PNRA “trata-se de resgatar uma dívida social para com milhões de trabalhadores do campo e, também, de oferecer uma resposta ao desafio do Brasil ao seu próprio destino.”

Para tanto, o PNRA dispôs, no plano estratégico e operacional para implantação da política nacional de reforma agrária, de algumas políticas públicas complementares e de apoio para viabilizar sua execução. Dentre elas, citam-se as políticas públicas de apoio a comercialização, que foram subdivididas em: política de crédito rural, incentivos fiscais e assistência técnica rural, pesquisas agropecuárias, infraestrutura, comercialização e abastecimento. Ainda dispôs das políticas públicas sociais subdivididas em: ações da área da saúde, previdência e assistência social, ações na área da educação, cultura e extensão, ações na área de habitação, saneamento e meio ambiente.²⁴

Sendo assim, serão consideradas, no Capítulo 2, apenas a política de crédito rural e a política de assistência técnica rural como amostragem a ser analisada na presente pesquisa, visto que a política de crédito rural é o enfoque basilar da problemática e da crítica a ser

²⁴ LUSTOSA, Maria das Graças Osório P. *Reforma Agrária à brasileira: política social e pobreza*. São Paulo: Cortez, 2012.

desenvolvida. Entretanto, para se ter acesso aos créditos rurais, é necessário fazer uso da política pública de assistência técnica rural, o que justifica a escolha de ambas as políticas públicas na problemática desta pesquisa.

Nesse sentido, busca-se demonstrar, através de dados sobre o cenário rural do país no quesito de infraestrutura básica disposta para a agricultura familiar e aos assentados rurais de reforma agrária, que os assentamentos não possuem condições estruturais de se emanciparem sem sofrer consequências irreversíveis que atingirão a existência dos assentamentos.

Ainda, o Capítulo 2 buscará demonstrar, com maior clareza, os descaminhos socioeconômicos de algumas políticas públicas de apoio à reforma agrária, constituídas como amostragem a ser estudada nesta pesquisa, como a Política Nacional de Assistência Técnica Rural e a Política Nacional de Créditos Fundiários. Ainda serão estudados alguns serviços públicos de infraestrutura fundamentais de ser disponibilizados aos assentados rurais. Então, a seguir, inicia-se a exposição do descaminho jurídico da própria política nacional da reforma agrária.

A Política Nacional de Reforma Agrária teve sua existência jurídica iniciada com o decreto que promulgou o I Plano Nacional de Reforma Agrária, de 1985, conforme já citado, ou seja, antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988. Mesmo assim, foram dispostas, no seu corpo, políticas públicas sociais a serem executadas com destinação aos assentados rurais, já citadas anteriormente. Ainda demonstra, dentre as diretrizes básicas operacionais para viabilizar a implantação da reforma agrária, aquela política basilar que pautará o início do descaminho da reforma agrária.

Descaminho jurídico que será melhor demonstrado no subtópico 2.3, através do delinear histórico, social e econômico da diretriz básica da política de apoio de créditos rurais destinados aos assentados, contudo, restará demonstrado algumas frustrações perante as tentativas de efetivá-la.

1.1 CONTEXTO HISTÓRICO DOS DESCAMINHOS DA REFORMA AGRÁRIA

No contexto histórico das políticas agrárias, existem três momentos em que o papel da terra foi decisivo na conformação da sociedade brasileira. São eles: o ano de 1850, quando foi regularizado, através da Lei das Terras, o acesso privado às terras, limitando a classe trabalhadora de ter acesso a elas; as décadas de 1920 e 1930, período representado pelo movimento tenentista, o qual questionava o latifúndio improdutivo, iniciando, desse modo, os

primeiros debates sobre a necessidade de se realizar reforma na estrutura agrária do país.²⁵

A terceira fase teve início nos anos do pós-guerra, entre 1979 a 1992, com expressivas mobilizações e manifestações sobre questões agrárias. Foi nesse momento que as Ligas Camponesas e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) nasceram e ganharam representatividade entre os trabalhadores rurais.²⁶

Esse momento foi responsável por ter transformado o campesinato em um dos atores sociais relevantes do país, ao indicar e demonstrar a política nacional de reforma agrária como um dos principais instrumentos de luta capaz de transformar a sociedade brasileira.

No cenário dessa terceira fase, a reforma agrária passa a ganhar dimensão nacional e também a reaparecer na agenda dos governadores do país. Entretanto, o governo de regime militar, entre 1964-1985, não teve como objetivo implantar programas massivos de distribuição de terras, apenas foi limitado aos fracassos dos projetos de Colonização Agrícola. Sabe-se que tais projetos foram implantados por estratégia de segurança nacional, ou seja, ocupar as fronteiras do país.

Portanto, com o fim do regime militar, teve início o processo de redemocratização, a partir de 1985, período em que o tema da reforma agrária reapareceu na agenda política do país e se manteve no centro dos debates políticos. Esse período de redemocratização, que durou entre 1985 e 1989, teve como ápice a promulgação da Constituição Federal de 1988, sendo assim chamado de Nova República.²⁷

Esse período foi responsável por criar grandes expectativas, pois a elaboração da nova Constituição do país, aliada à promulgação do PNRA, levou ao centro das discussões as aspirações sociais que parte da sociedade gostaria de discutir e viabilizar, como, por exemplo, o acesso à terra. Foi criada então a expectativa favorável em relação à realização da reforma agrária, vez que foi colocada como um dos elementos centrais do processo de redemocratização, firmando o compromisso do novo governo que adentrasse na eleição posterior à promulgação da Constituição em assentar 1,4 milhões de famílias em cinco anos.

Contudo, logo de imediato, os compromissos da Aliança Democrática com os setores sociais conservadores e os latifundiários conseguiram inviabilizar as metas iniciais e a reforma agrária acabou saindo da centralização das políticas de execução do governo

²⁵ MORISSAWA, M. *Nova República, velhos mandantes: a história da luta pela terra e o MST*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

²⁶ FELICIANO, Carlos Alberto. *Movimento Camponês Rebelde: Reforma Agrária no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2003.

²⁷ CASALDÁLIGA, D. P. et al. *Conquistar a Terra. Reconstruir a Vida*. CPT: dez anos de caminhada. Petrópolis: Vozes, 1985.

federal. Não será aprofundada, neste momento, a crítica ao modelo conservador e totalitário de democratização proposto no sistema jurídico e social do país, pois serão construídas críticas nesse sentido, adiante, no Capítulo 3.

Mas se dá prosseguimento ao delinear histórico da reforma agrária, sendo observado o formato conversador responsável por frustrar as metas e objetivos iniciais da reforma agrária. Tal cenário foi ainda agravado a partir do ano de 1990, com a eleição do governo de Fernando Collor, pois, logo após a posse desse governo, foi extinto o Ministério da Reforma Agrária e restando paralisados todos os trâmites de processos para desapropriação de terras destinadas à reforma agrária e, portanto, paralisado o programa de assentamentos.²⁸

Nos anos seguintes, houve dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) entre os anos de 1995-1998 e 1999-2002. O então governo assumiu compromisso à época quantificado em metas anuais de assentamentos de famílias a serem assentadas. Porém, não conseguiu cumprir o prometido nas metas e tampouco sustentar a proposta que a política fundiária iria desenvolver melhorias e instrumentos resolutivos através da soma de diversas ações, da revisão da legislação sobre desapropriação, ampliação dos programas de assistência técnica rural e melhoria da rede de infraestrutura rural.

Além de as metas não serem alcançadas, ainda foram publicados dados manipulados, visto que o país passou por um período de política agrária neoliberal, arquitetada no mandato do governo de FHC. O presidente bradava diante de integrantes do MST, afirmando veemente ter feito a maior reforma agrária do país, pautando-se por números e sustentando que 264.625 famílias teriam sido assentadas.

Contudo, segundo os dados do Boletim DATALUTA, da Unesp de Araraquara, foram assentadas apenas 165.467 e, ainda mais grave, o governo deixou de demonstrar o número de 450 mil famílias de pequenos produtores que perderam as terras para os bancos devido à política agrária de mercado adotada, e sem efetivo apoio de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar.²⁹

Já no de 1998, o governo federal tentou descentralizar a reforma agrária, transferindo a competência para os estados e municípios. Buscou, então, transformar o Incra em controlador das funções públicas passadas para a sociedade. Assim, ficaria restrito às ações voltadas à reforma agrária de mercado, livrando-se do “abacaxi” e dando “banana” aos movimentos

²⁸ CASTRO, C. N. de. *Desafios da Agricultura Familiar: o caso da assistência técnica e extensão rural*. Boletim Regional, Urbano e Ambiental. Brasília: IPEA, jul./dez. 2015.

²⁹ MORISSAWA, M. *Nova República, velhos mandantes: a história da luta pela terra e o MST*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

sociais do campo.³⁰

Sobre as discussões acerca da política no período do governo Lula, 2003 a 2011, essas serão desenvolvidas mais adiante, no tópico “1.3. Contexto da política de Reforma Agrária a partir do II Plano Nacional de Reforma Agrária”.

Chegando ao crítico e atual período da reforma agrária no país, vê-se a seguinte tabela que demonstra claramente o atual contexto vivenciado pela reforma agrária, evidenciando a perda do espaço legal para esta política pública.

Tabela 1 – Situação atual das questões agrárias

Período	Instrumentos jurídico-políticos, atos do governo e projetos recentes	Definição/característica
12 de maio de 2016	Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016.	Extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) por meio da Medida Provisória nº 726 e a consequente transferência de suas competências para a Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA).
13 de maio de 2016	Portaria nº 186, de 13 de maio de 2016.	Revogou as propostas apresentadas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) por entidades que operassem com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social.
27 de maio de 2016	Decreto nº 8.760, de 27 de maio de 2016.	Transferiu a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil da Presidência.
31 de maio de 2016	Atos do governo	Cancelou a transferência de R\$ 170 milhões que deveriam ser operados pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), paralisando o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).
6 de junho de 2016	Processo nº 55000.00001380/2016-67	Revogou a Chamada Pública nº 02/2016, destinada à seleção de entidades para prestação de ATER para qualificação da gestão, apoio ao fortalecimento e à inserção de organizações econômicas da agricultura familiar nos mercados institucionais, públicos e privados, deixando de atender 930 cooperativas e

³⁰ Ibidem.

		associações de serviços de assistência técnica rural.
7 de junho de 2016	Nota técnica de defesa da permanência da Secretaria Especial do Desenvolvimento Agrário junto à Casa Civil e Ministério do Planejamento.	Cedeu o espaço físico da Secretaria Especial do Desenvolvimento Agrário ao ministro do Desenvolvimento Social.
9 de junho de 2016	Portaria de 9 de junho de 2016.	Exonerou diversos funcionários que integravam o MDA, destacando-se a exoneração do Diretor do Departamento de Ações de Desenvolvimento Territorial da Secretaria de Desenvolvimento Territorial da Casa Civil da Presidência da República.
10 de junho de 2016	Portarias de 10 de junho de 2016.	Exonerou da Secadi-MEC a Coordenação-Geral de Educação para as Relações Étnico-Raciais da Diretoria de Políticas de Educação do Campo, Indígena e para as Relações Étnico-Raciais; e a Coordenação-Geral de Políticas Pedagógicas para a Juventude da Diretoria de Políticas de Educação para a Juventude, afetando diretamente as políticas voltadas para a Educação do Campo.
15 de junho de 2016	Decreto nº 8.786, de 15 de junho de 2016.	Subordinou a estrutura e todos os cargos do extinto MDA à Casa Civil, criando a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário.
21 de junho de 2016	Decretos de 21 de junho de 2016	Exonerou a Presidente da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – Anater e Diretora Executiva Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – Anater.
21 de junho de 2016	Portarias do dia 21 de junho de 2016	Exonerou mais membros da equipe da SDT e os delegados da DFDA.
-	Projetos	Proposta de revisão do parecer da Advocacia-Geral da União de 2010 e proposta de liberação de venda de terras a estrangeiros (100%).

Fonte: Adaptada de Silva e Miranda (2017, p. 3-4).

Sendo assim, verifica-se que foi imposto à reforma agrária um conjunto de entraves políticos, jurídicos, econômicos e ou sociais, a partir do ano de 2016, o qual foi responsável por frear sua implementação, o que, historicamente, já é um processo de bastante luta.

O desmonte da reforma agrária está em curso no Brasil com um conjunto de iniciativas que propôs e propõe alterações na legislação, conforme se vê a mais atual Lei nº 13.465/2017. Essa lei foi promulgada em um contexto de fragilização das políticas de desenvolvimento da reforma agrária, situação que compromete a permanência do pequeno agricultor na terra.

Verifica-se assim que, a partir do crítico quadro político de 2016, foi acarretada situação emergencial para a reforma agrária. Cita-se:

Ao desmonte da política de desenvolvimento territorial por meio da extinção de partes da rede interministerial que atuava como suporte para as políticas, tendo com um de seus efeitos imediatos o fato de que desde o final de 2016 não houve mais a pactuação de agendas voltadas aos territórios da cidadania e nem a retomada da abordagem territorial.³¹

Sendo assim, restou visualizado cenário de desmobilização social e falta de mobilização aos colegiados de desenvolvimento territorial e a inexistência de agenda institucional para atuar como norte para os movimentos sociais, resultando que a reforma agrária de fato saiu da agenda política e não é prioridade do atual governo.

Como prova da retirada do tema reforma agrária da agenda política, ainda no ano de 2016, foi publicado o Acórdão 775/2016, votado em Sessão Ordinária no dia 6 de abril de 2016 no Tribunal de Contas da União, que determinou a suspensão dos processos de cadastro e seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária entre o período de abril de 2016 a setembro de 2017. Vê-se a Ementa do Acórdão:

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário TC 000.517/2016-0

Natureza: Representação

Órgão/Entidade/Unidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Representante: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAmbiental/TCU.

Representação legal: não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA SELEÇÃO DE BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA SITUAÇÃO OCUPACIONAL DOS LOTES DE

³¹ SILVA, M. A. P.; MIRANDA, R. R. Políticas públicas em tempos de golpe político e de desmonte de desenvolvimento territorial. *Boletim DATALUTA*, Presidente Prudente, n. 115, jul. 2017.

REFORMA AGRÁRIA. OITIVA PRÉVIA. NÃO AFASTAMENTO DOS REQUISITOS ENSEJADORES DA CAUTELAR PLEITEADA. SUSPENSÃO CAUTELAR DOS PROCESSOS DE SELEÇÃO E ASSENTAMENTO DE NOVOS BENEFICIÁRIOS. SUSPENSÃO DE NOVOS PAGAMENTOS E REMISSÕES DOS CRÉDITOS DE REFORMA AGRÁRIA. **SUSPENSÃO DO ACESSO A OUTROS BENEFÍCIOS E POLÍTICAS PÚBLICAS ATRELADOS AOS BENEFÍCIOS DA REFORMA AGRÁRIA.** ESCOPO DA CAUTELAR COM ATINGIMENTO UNICAMENTE DOS BENEFICIÁRIOS APONTADOS COMO IRREGULARES. POSSIBILIDADE DE REVERSÃO DA CAUTELAR PELO PRÓPRIO BENEFICIÁRIO JUNTO AO INCRA, MEDIANTE COMPROVAÇÃO DA REGULARIDADE DE SUA SITUAÇÃO OCUPACIONAL.³²

Verifica-se que no ano de 2016 o cenário de acesso a políticas públicas rurais não foi confortável para os assentados, visto que enfrentaram período de suspensão das políticas públicas e créditos fundiários. Consequentemente, tiveram dificuldades para alcançar a produção de alimentos suficientes para a própria subsistência, para comercialização, inviabilizando a emancipação dos assentamentos.

Contudo, diante do cenário caótico que os assentados de reforma agrária enfrentaram, ainda, no dia 22 de dezembro de 2016, o governo federal publicou a Medida Provisória nº 759/2016³³, que se apresentou como proposta de modernização do campo. Conforme se vem construindo na presente pesquisa, resta impregnado modelo conservador e totalitário na promulgação da Lei nº 13.465/2017.

Apesar de a reforma agrária ter enfrentado vários momentos no decorrer da história e da política do país, depara-se com o recente cenário reducionista e desburocratizado. Tal cenário é alarmante, pois os trâmites estão sendo orientados para encerrar o Programa Nacional de Reforma Agrária e, portanto, as políticas públicas de apoio aos assentados de reforma agrária.

1.2 CONTEXTO DA POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA DIANTE DO CENÁRIO DO I PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

No contexto de elaboração do I PNRA, foram discutidos o conceito e o modelo de reforma agrária a ser implantado no cenário agrário do país à época. Vale ressaltar, porém, que o conceito de reforma agrária constantemente sofre modulações porque é um conceito

³² BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Acórdão nº 775/2016*. Processo n. 000.517/2016-0. Brasília, DF, TCU, 6 de abril de 2016.

³³ LEITE, A. Z. Lei 13.465 e o Decreto que reduzirá a Reforma Agrária a um negócio: uma minuta para uma análise. *Boletim DATALUTA*, Araraquara, n. 120, dez. 2017. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/nera/boletim.php>. Acesso em: 5 abr. 2021.

vivo e dinâmico, que envolve a realidade de pessoas, pautas sociais, econômicas e políticas que oscilam conforme os momentos históricos que o país enfrenta.

Sendo assim, na época do primeiro PNRA ainda se utilizava o conceito de reforma agrária emanada da necessidade emergente e inaugural de redistribuição de terras advinda da Carta de Punta del Leste:

6. Impulsionar, respeitando as particularidades de cada país, programas de reforma agrária integral encaminhada à efetiva transformação onde for necessária, das estruturas e dos injustos sistemas de posse e uso da terra, a fim de substituir o regime de latifúndios por sistema justo de propriedade, de maneira que, complementada por crédito oportuno e adequado, assistência técnica, comercialização e distribuição dos seus produtos, a terra se constitua, para o homem que a trabalha, em gase da sua estabilidade econômica, fundamento ao seu crescente bem-estar e garantia de sua liberdade e dignidade.³⁴

Que originou a positivação do conceito de reforma agrária no país, exposto na letra da Lei nº 4.504/64, Estatuto da Terra, in verbis:

Art. 1º, § 1º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.³⁵

Sentido esse que perdurou por longo período, pois apenas recentemente, através de debate e diálogo propostos por iniciativa do MST, conseguiu-se demonstrar a necessidade de participação do sujeito, objeto central da reforma agrária, ou seja, o assentado, na discussão dos temas que o envolvam ou que tenham vinculação direta e/ou indireta com ele.³⁶

Antes da constatação da necessidade de diálogo na execução das políticas públicas de apoio à reforma agrária com aqueles a serem beneficiados, através da busca de conhecimentos plurais e contra-hegemônicos ao ouvir e debater com os sujeitos que suportam a realidade, a

³⁴ BRASIL. República dos Estados Unidos do Brasil. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1337 de 1963. Dispõe sobre a matéria da Carta de Punta del Leste, firmada em agosto de 1961 por representantes de nações americanas. Disponível em: [file:///C:/Users/User/Downloads/inteiroTeor-1197041%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/inteiroTeor-1197041%20(1).pdf).

³⁵ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1964. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 15 out. 2021.

³⁶ INSTITUTO TRICONTINENTAL DE PESQUISA SOCIAL. *REFORMA AGRÁRIA POPULAR E A LUTA PELA TERRA NO BRASIL*: Dossiê no 27. 2020.

necessidade, o sofrimento, a insuficiência de acesso a tais políticas, ou seja, antes de iniciar o processo de emancipação social, tem-se de analisar o sentido inaugural e uno da reforma agrária, visualizado através dos modelos de reforma agrária propostos, e o cenário disposto à época do I PNRA.

Após disposição do PNRA, em seguida também foi promulgada a Constituição de 1988, responsável por inserir ainda mais restrições em relação à amplitude da reforma agrária prevista no Estatuto da Terra. Além disso, o Programa carecia de normas infraconstitucionais para sua regulamentação e aplicação prática, o que repercutiu nas desapropriações:

Com efeito, no período entre a promulgação da Constituição de 1988 até o ano de 1993 praticamente, não se desapropriou imóveis com fundamento no art. 184 da Constituição Federal, justamente em face do entendimento de que a nova ordem constitucional não havia recepcionado o Decreto-Lei nº 554/69 que dispunha sobre a desapropriação por interesse social de imóveis rurais para fins de reforma agrária.³⁷

O Decreto Lei nº 554/69 não foi recepcionado pela Constituição, conforme próprio posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF), exposto no julgamento do Mandado de Segurança nº 21348, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 08-10-1993.

Somente em 27 de janeiro de 1993 foi aprovada a Lei nº 8.629/93, que regulamentou as desapropriações de terras para fins de reforma agrária no que diz respeito ao processo administrativo, alcançando alguns avanços. Sendo assim, elencou como principal critério de desapropriação a função social da propriedade; definiu o tamanho das propriedades como critério de caracterização, em pequena, média e grande propriedade; estipulou que o pagamento das benfeitorias realizadas fosse pago em dinheiro à vista; definiu os critérios para se enquadrar à terra produtiva; definiu que o título concedido aos assentados seria na modalidade concessão de uso, com validade de 10 anos, tanto na forma individual quanto coletiva, e os beneficiados com a concessão não poderiam passar a terra a terceiros mesmo que de forma pecuniária.³⁸

Com a constituição da nova lei que regulamentou as desapropriações, várias organizações uniram forças para fundamentar o pedido para que cinco artigos da lei fossem vetados.³⁹ São estes:

Art. 7º - uma fazenda, mesmo improdutiva, não seria desapropriada se seu proprietário apresentasse um projeto técnico de desenvolvimento de produção;
Art. 14º - o fazendeiro desapropriado poderia continuar na terra até que a ação da

³⁷ Marés (2003 apud PORTELA et al., 2011, p. 25).

³⁸ MORISSAWA, M. *Nova República, velhos mandantes: a história da luta pela terra e o MST*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

³⁹ Ibidem

desapropriação tramitasse em todas as instâncias.

Art. 15º - não seriam desapropriadas as terras recebidas em pagamento de dívida nos três anos anteriores à promulgação da Lei.

Art. 17º - as desapropriações deveriam seguir uma ordem de prioridade nacional, começando pelas fazendas mais mal aproveitadas, e o governo ficaria restrito a fazer desapropriações somente na Amazônia;

Art. 19º - o fazendeiro desapropriado poderia ser também assentado e ficar com um lote na sede da fazenda.

Diante da situação de pressão social, teve-se um marco histórico, visto que foi a primeira vez na história do país que um presidente da República, Itamar Franco, recebeu o MST, em 2 de fevereiro de 1993. Tal presidente considerou o pedido da organização MST e dos cinco artigos da lei que haviam sido pedido o veto, apenas dois não foram vetados, sendo eles os art. 7 e 19.

Ainda foi inserido na lei um mecanismo de celeridade, representado no rito sumário, que foi responsável por acelerar os processos de desapropriação. Exigia-se que fosse decidido em até 120 dias, respondendo se a propriedade seria ou não favorável para desapropriação.

A partir da lei que representou grande avanço para o instrumento de desapropriação, tem-se a respectiva tabela que demonstra em números o grande avanço prático ocorrido:

Tabela 2 - Comparativo de reforma agrária

Período	Obtenção de terra (ha)				Famílias assentadas			
	Ano	Nº de meses	Desapropriação	Aquisição	Média/mês (ha)	Cap. Assent.	Área imitada na posse	Total
Sarney	85/89	60	4.707.155	*	78.452	-	-	115.070
Collor	90/92	31	19.789	**	639	-	-	494
Itamar	93/94	17	1.461.997	15.394	86.000	-	336.450	36.481
Cardoso	95/96	21	2.526.590	126.035	259.379	78.466	1.338.648	67.341

Fonte: Adaptada de Varelha (1998, p. 90).

De acordo com o Decreto nº 433/92 e considerado até 26/07/1996.

* O Decreto nº 433/92 não havia sido editado.

** Não ocorreram aquisições-base neste Decreto.

Tabela 3 - Número de desapropriações de terras no Brasil - 1993 – 2002

Desapropriação do Incra - número de processos – Unidade										
ESTADO/ANO	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002

Acre	4	-	3	9	4	7	7	-	4	-
Amazonas	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-
Amapá	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pará	10	7	13	22	42	75	41	3	47	11
Rondônia	3	5	7	7	7	4	4	-	-	-
Roraima	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tocantins	-	7	19	66	14	56	34	6	15	14
SUBTOTAL	17	19	42	104	70	142	86	9	66	25
Alagoas	2	2	-	9	13	10	5	9	11	7
Bahia	5	3	10	44	54	38	50	16	36	29
Ceará	7	17	46	45	48	60	23	1	8	7
Maranhão	13	22	24	64	55	65	46	18	19	22
Paraíba	7	5	9	26	33	29	29	21	6	13
Pernambuco	2	7	5	24	27	22	30	25	36	23
Piauí	2	7	4	23	7	19	21	11	16	7
Rio Gr. do Norte	1	7	10	33	41	66	20	35	12	10
Sergipe	1	3	4	12	17	15	10	11	14	7
SUBTOTAL	40	73	112	280	295	324	234	147	158	125
Espírito Santo	-	4	1	4	10	9	2	4	2	7
Minas Gerais	3	1	9	30	41	64	33	23	17	17
Rio de Janeiro	1	-	1	3	2	5	2	2	5	4
São Paulo	2	4	8	18	31	17	3	5	5	25
SUBTOTAL	6	9	19	55	84	95	40	34	29	53
Paraná	5	13	13	24	41	80	40	6	11	1
Rio Gr. do Sul	1	6	6	21	30	24	5	10	-	2
Santa Catarina	3	5	5	19	12	7	14	3	6	3
SUBTOTAL	9	24	24	64	83	111	59	19	17	6
Distrito Federal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Goiás	10	12	10	38	57	52	30	16	11	8
Mato Grosso do Sul	4	4	3	6	23	41	14	26	11	6
Mato Grosso	3	15	17	55	37	92	36	12	13	6

SUBTOTAL	17	31	30	99	117	185	80	54	35	20
TOTAL	89	156	227	602	649	857	499	263	305	229

Fonte: Adaptada de Alcântara Filho e Fontes (2009).

Ainda de acordo com Alcântara Filho e Fontes:

[...] analisa-se que o número de processos de desapropriação de terras aumentou gradativamente nos primeiros anos e se intensificou entre os anos de 1996 e 1999. Já nos anos seguintes seguiu uma média em torno de 260 desapropriações/ano.⁴⁰

A partir dos números demonstrados no quadro geral de desapropriação, vê-se que as desapropriações viveram um curto período de intenso uso, efetivado através da Lei nº 8.629/93, pois foram criados impasses legais para dificultar a realização delas. Dentre esses impasses legais, vê-se o art. 7 da Lei nº 8.629/93, mesma lei que intensificou as desapropriações em um curto período também trouxe este dispositivo:

Art. 7 Não será passível de desapropriação, para fins de reforma agrária, o imóvel que comprove estar sendo objeto de implantação de projeto técnico que atenda aos seguintes requisitos:

I - seja elaborado por profissional legalmente habilitado e identificado;

II - esteja cumprindo o cronograma físico-financeiro originalmente previsto, não admitidas prorrogações dos prazos;

III - preveja que, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da área total aproveitável do imóvel seja efetivamente utilizada em, no máximo, 3 (três) anos para as culturas anuais e 5 (cinco) anos para as culturas permanentes;

IV - haja sido aprovado pelo órgão federal competente, na forma estabelecida em regulamento, no mínimo seis meses antes da comunicação de que tratam os §§ 2o e 3o do art. 2o. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

Ainda, para que ocorresse obtenção de terras para fins de reforma agrária, as superintendências regionais do Incra teriam de cumprir alguns requisitos dispostos na Portaria MDA/Incra nº 6, de 2014⁴¹, a partir de um aglomerado de requisitos, conforme se vê:

Art. 2º - O MDA e o Incra, observado o disposto no art. 2º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, priorizarão as ações de obtenção de terras para reforma agrária e criação de novos projetos de assentamento, levando em consideração a combinação

⁴⁰ Alcântara Filho e Fontes (2009, p. 73).

⁴¹ BRASIL. Incra. *Portaria MDA nº 6/2014*. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-6-de-11-de-dezembro-de-2014-32097389>. Acesso em: 2 fev. 2021.

dos seguintes indicadores:

- I - densidade de população em situação de pobreza extrema no meio rural;
- II - concentração fundiária;
- III - incidência de minifúndios;
- IV - disponibilidade de terras públicas não destinadas;
- V - demanda social fundamentada; e
- VI - existência de ações do Poder Público no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria e do Programa Territórios da Cidadania ou outras iniciativas que facilitem o acesso das famílias assentadas às políticas de inclusão social e produtiva.

Assim, com a imposição da combinação de todos os requisitos, a desapropriação de terras pela União e sua destinação à reforma agrária está comprometida no país devido à inobservância pelo Incra de todos os requisitos que compõem a função social. Portanto, a reforma agrária tem sido conduzida e limitada pelo modelo de desenvolvimento do agronegócio, totalmente contraditório ao modelo que a reforma agrária busca alcançar, ou seja, a busca de modelo mais justo, legítimo, solidário e igualitário.⁴²

1.3 CONTEXTO DA POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA A PARTIR DO II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

Ao contrário do I PNRA que foi promulgado através de Decreto de Lei, o II PNRA foi anunciado e lançado pessoalmente em novembro de 2003 pelo então presidente da República à época, Luiz Inácio Lula da Silva, que o anunciou em evento organizado pelas entidades do Fórum Nacional de Reforma Agrária.

O objetivo foi retomar a trajetória operacional proposta no I PNRA e, então, propor alterações na estrutura agrária. Desse modo, seria necessária a democratização do acesso à terra e a intervenção na estrutura produtiva, através do fornecimento de crédito, seguro, assistência técnica, políticas de comercialização e agroindustrialização.

Assim sendo, o II PNRA, ao fazer o diagnóstico da estrutura fundiária brasileira, observou e destacou o problema de concentração de terras, pobreza e exclusão social no meio rural. Afirmou a necessidade de combinar, junto à meta de desconcentração de terras, outras políticas governamentais como, por exemplo, assegurar a qualidade de vida dos assentados através de investimento em infraestrutura social e produtiva.⁴³

Percebeu e demonstrou a necessidade de criação e aplicação de políticas públicas que

⁴² SILVA, F. C. da. *Os índices agropecuários e o desenvolvimento rural pela reforma agrária: contradições no estado de Goiás*. 2017. Dissertação (Mestrado em Agronegócio) – Escola de Agronomia e Engenharia de Alimentos, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2017.

⁴³ Incra (2005 apud MATTEI, 2017).

viabilizassem meios de proporcionar condições para manutenção dos assentados nos assentamentos, ou seja, em suas próprias glebas de terras. Desse modo, foi proporcionada ênfase, dentre o rol de metas da Reforma Agrária, à manutenção do assentado. A meta disposta inicialmente no II PNRA referente à quantidade de beneficiários a serem assentados, proposta por Plínio de Arruda Sampaio, foi assentar 1 (um) milhão de famílias entre os anos de 2003 e 2006. Contudo, o MDA, ao revisar e publicar a versão oficial do II PNRA, reduziu a meta para 400 mil famílias, tornando as metas relativamente tímidas.⁴⁴

Como a quantidade numérica de famílias a serem assentadas iria oficialmente diminuir de forma drástica no segundo PNRA, um dos argumentos para tanto foi a disposição das metas e objetivos principais com preocupação na manutenção dos beneficiários, sendo verificado com a retomada e ampliação das ações chamadas de reforma agrária de mercado.⁴⁵ Isso porque, em dezembro de 2000, o Banco Mundial aprovou empréstimo destinado a financiar o Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural - PNCF como substituto do programa Cédula da Terra, criado em 1996/1997.

Apesar de aprovado o empréstimo a ser destinado à execução do PNCF, só foi iniciada a execução a partir de 2004, fazendo parte, portanto, dos programas do primeiro mandato do governo Lula.⁴⁶

Verifica-se o descaminho da destinação e aplicação do programa de créditos, pois, no início de 2003, diante da série de indícios de irregularidades, o MDA realizou investigação e suspendeu a execução da inauguração da destinação dos créditos. Mesmo após investigação e apesar de constatações no sentido da dificuldade por parte das famílias para pagar as prestações e amortizar a dívida contraída por parte dos assentados, ainda assim resultou em modificações pontuais que têm sido implantadas.

Nesse sentido, o MDA criou o então Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e seus recursos foram aplicados em três linhas de financiamentos, sendo elas: Combate à Pobreza (CPR), Consolidação da Agricultura (CAF) e a Nossa Terra, com destinação aos jovens do campo.

O PNCF teve como meta financiar a compra de terras que beneficiariam 130 famílias, sustentando o discurso da compra de terra ser um mecanismo complementar aos programas constitucionais de reforma agrária.

Além dessa preocupação com a manutenção dos assentados nas terras, observa-se que

⁴⁴ Mattei (2017, p. 220).

⁴⁵ Sauer (2010 apud MATTEI, 2017).

⁴⁶ Ibidem.

o II PNRA levou a visibilidade da necessidade de o assentado, objeto central da reforma agrária, participar do debate e desenvolvimento do conceito de reforma agrária. Desse modo, foi desenvolvido e proporcionado visibilidade ao conceito de reforma agrária popular exposto pelo Instituto Tricontinental de Pesquisa Social, através do seu Dossiê nº 27, do ano de 2020, utilizado neste trabalho para endossar as discussões desenvolvidas acerca do conceito de reforma agrária popular.

Demonstra-se assim a importância da participação dos sujeitos inseridos no núcleo central da luta pela construção efetiva da reforma agrária, tanto o assentado quanto os agentes dos grandes centros urbanos, visto que a luta pela reforma agrária implica o enfrentamento direto ao capital, ao confrontar a luta contra as grandes empresas transnacionais, como as empresas do agronegócio, que são responsáveis por agrotóxicos, sementes transgênicas e esgotamento de recursos naturais.

Observando as consequências do modelo destrutivo ao meio ambiente, tem-se que, com o passar dos anos, gradualmente passaram a ter consequências de degradação do meio ambiente a ser enfrentada por grande parte da população, sobretudo os que vivem nos grandes centros urbanos. São algumas dessas consequências: contaminação e até escassez de água, problemas de saúde devido ao grande consumo de alimentos com agrotóxicos e também as bruscas mudanças climáticas. Esses são alguns poucos exemplos que podem ser citados da relação entre as questões agrárias e urbanas na atualidade do país.⁴⁷

Ou seja, a reforma agrária deixa de ser interessante apenas para as populações que vivem no campo e se transformam na necessidade da sociedade. Ainda, quanto ao conceito de reforma agrária popular no atual tempo histórico, esse representa modificar a forma hegemônica de se produzir alimentos. Portanto, tendo a matriz agroecológica como base na produção agrícola, prioriza-se a produção de alimentos saudáveis e diversificados para a região urbana onde está inserido o assentamento e mantendo a harmonia com o meio ambiente.

Tal conceito perpassa as relações econômicas e relações humanas, uma vez que foram observadas as necessidades basilares que representam a dignidade da pessoa humana. Contradiz com a necessidade de focar as energias governamentais para desenvolver o estágio atual da reforma agrária demonstrado no seu próprio conceito atual, pois a reforma agrária popular desenha a necessidade de integrar o abastecimento de alimentos saudáveis aos centros

⁴⁷ INSTITUTO TRICONTINENTAL DE PESQUISA SOCIAL. *Reforma Agrária Popular e a luta pela Terra no Brasil*. Dossiê nº 27, abr. 2020. Disponível em: https://thetricontinental.org/wp-content/uploads/2020/04/20200328_Dossier-27_PT_Web.pdf. Acesso em: 10 fev. 2021.

urbanos que vêm se alimentando, a cada geração, à base de embutidos e fast-food, o que tem feito piorar a qualidade da saúde. Considera-se também a necessidade de os agricultores familiares, e especificamente os assentados de reforma agrária, conseguirem desenvolver sua renda através da produção de alimentos.

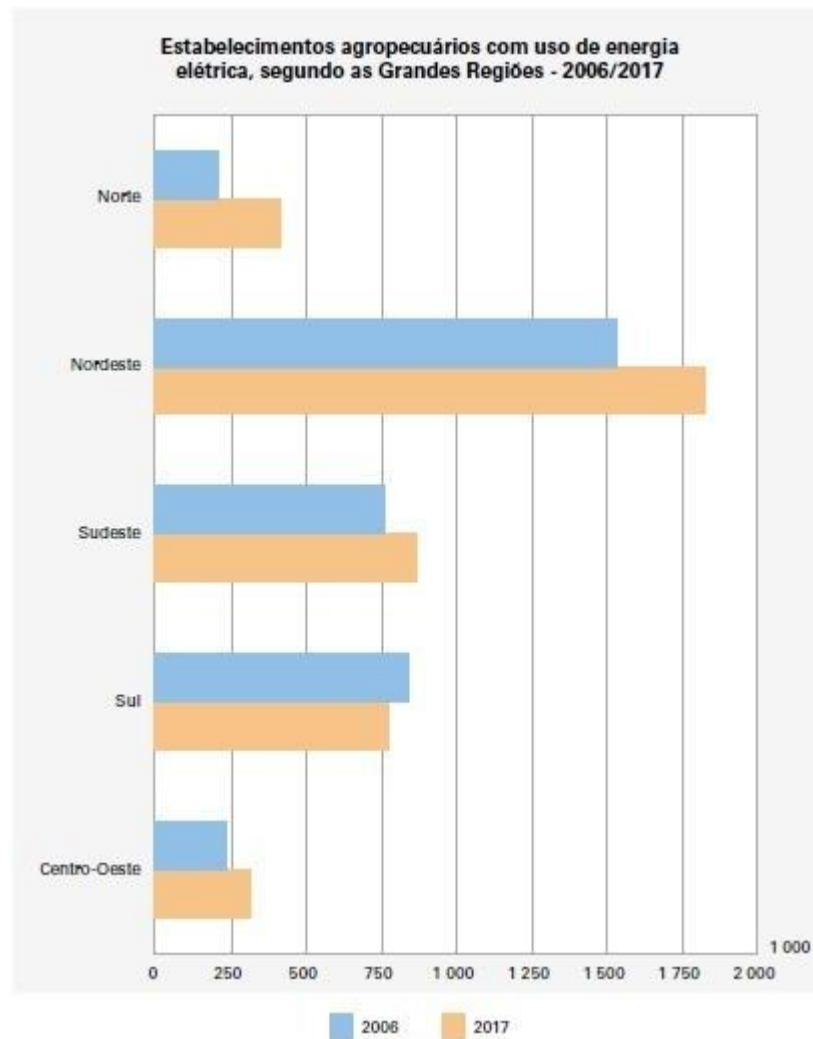
No entanto, para viabilizar a produção de alimentos, têm-se gastos para com o cultivo e também com a manutenção do cultivo, com a subsistência da família enquanto aguarda o retorno financeiro da venda da produção dos alimentos nas cidades vizinhas e até mesmo os gastos para escoamento da produção para os grandes centros urbanos, ou seja, os gastos de comercialização. Observam-se assim esses gastos citados e outros não previstos nesta breve contextualização.

Portanto, para o assentado ser capaz de auferir renda com a produção de alimentos e se manter na terra cumprindo uma das metas dispostas no II PNRA, o da manutenção na terra, ele se depara com dificuldades estruturais do próprio sistema capitalista democrático, as quais somente algumas serão supridas através de políticas públicas de apoio à reforma agrária.

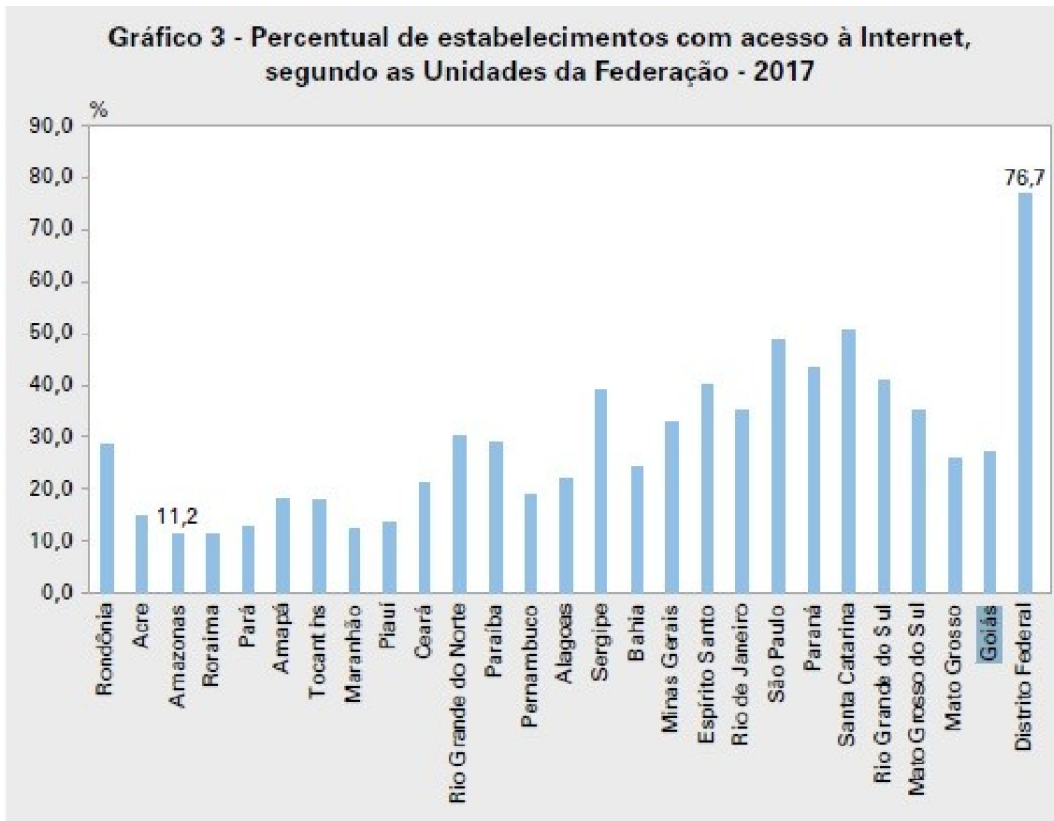
CAPÍTULO 2 – INSUFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO PARA EMANCIPAÇÃO DOS ASSENTADOS

2.1 CENÁRIO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS RURAIS NO PAÍS

Os assentados viveram e suportaram constantes lutas diante dos entraves para acessarem a terra e as políticas públicas de apoio que viabilizam a manutenção na terra, ou seja, os serviços e bens de infraestrutura pública e as políticas públicas de apoio à reforma agrária. Dentre essas, serão discutidas aquelas de destinação à infraestrutura básica teoricamente disponibilizada aos assentamentos, conforme se demonstra a seguir:



Fonte: Atlas Rural (2020)



Fonte: Atlas Rural (2020).

Diante de ambos os gráficos, é necessário expor limitação dos dados dispostos, pois a fonte que o Atlas Rural utilizou para elaboração deles foi a base do Censo 2017 – IBGE. Como se sabe, o referido censo não utiliza, em seu algoritmo de levantamento de dados, a categorização de assentado rural. Sendo assim, a referência de tais dados teve como amostragem todos os estabelecimentos agropecuários do país.

Desse modo, é difícil quantificar a proporção exata de famílias assentadas inseridas na amostragem geral, que possuem acesso à energia e à internet. Contudo, tenta-se realizar comparação dos dados da amostragem utilizada acima que tem como base todo o cenário dos estabelecimentos agropecuários. Quanto aos dados referentes à categoria de assentados rurais, tenta-se utilizar amostragem dos mesmos serviços públicos, como energia elétrica e telefonia, entre outros.

Como o estudo que será utilizado como amostragem específica da categoria de assentados foi desenvolvido a partir de dados levantados no ano de 2004, acredita-se que tenha

ocorrido crescimento mínimo de porcentagem de melhorias no cenário da infraestrutura proporcionada aos assentamentos no decorrer dos últimos anos. Porém, diante dos entraves jurídicos e políticos já citados, percebe-se que houve estagnação orçamentária destinada à execução de infraestrutura e políticas públicas de apoio à reforma agrária, o que reflete nos resultados de execução das políticas públicas de apoio.

Portanto, faz-se necessário utilizar estudo realizado no ano de 2001 devido à escassa produção de levantamentos quantitativos de dados atuais referentes à categoria de assentados. Ainda que a referência do ano seja desatualizada, será possível demonstrar dados através de amostragem específica quanto à categoria, ou seja, amostragem de referência aos assentados rurais.

Tenta-se ainda atualizar os dados mencionados no estudo de forma qualitativa com o auxílio de referências textuais complementares. Vê-se assim que, para viabilizar a efetivação da reforma agrária, é necessário que os assentados possuam infraestrutura mínima disponível para caminhar economicamente. Portanto, os assentados precisam de acesso a serviços e bens socialmente indispensáveis, como exemplo citado acima, o acesso à energia e à internet. São necessários ainda outros serviços, como o abastecimento de água, esgoto, energia, telefonia, estradas, educação e saúde, assim como é pensado para o urbano.⁴⁸

Neste momento, toma-se como amostragem o acesso à energia elétrica e à internet, visto que o acesso à energia elétrica viabiliza a produção de alimentos e, conseqüentemente, renda para os assentados, e o acesso à internet viabiliza acesso à informação e ao conhecimento, proporcionando formação técnica escolar e até mesmo profissional que poderá ser aplicada no uso e manejo da terra, ou seja, também auxilia na produção do assentado.

Para tanto, serão usados gráficos que têm como referências dados de amostragem dos serviços de energia e internet disponibilizados aos assentados, os quais foram copiados da pesquisa “Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro”, obra de uma pesquisa maior denominada “Os impactos regionais da reforma agrária: um estudo sobre as áreas selecionadas”, realizada pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD) em 2000/2001 e coordenada nacionalmente por profissionais renomados, provenientes do Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, da

⁴⁸ PEREIRA, C. S.; BARONE, L. A. HIRAO, H. Assentamentos sob perspectiva do planejamento da infraestrutura e das dinâmicas dos equipamentos. In: VIII Simpósio de Reforma Agrária e Questões Rurais. Disponível em: <https://www.uniara.com.br/arquivos/file/eventos/2016/vii-simposio-reforma-agraria-questoes-rurais/sessao1c/assentamentos-perspectiva-planejamento-infraestrutura.pdf>. Acesso em: 1º maio 2021.

Universidade Federal do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ) e do Núcleo de Antropologia da Política (NUAP).

Seis foram as áreas selecionadas para a realização da pesquisa e receberam a denominação de “manchas de concentração de projetos”. São elas: 1. Mancha do Sudeste do Pará (região do Bico do Papagaio); 2. Mancha do Entorno do Distrito Federal; 3. Mancha do Sertão do Ceará; 4. Mancha da Zona Canavieira do Nordeste; 5. Mancha do Sul da Bahia; e 6. Mancha do Oeste de Santa Catarina. Verificam-se os dados dispostos na tabela a seguir:

Nível de ensino das escolas dos assentamentos pesquisados (em %, por manchas)								
Mancha	Nº total de assentamentos com escola (100%)	Nível máximo das escolas nos assentamentos (*1)					Escolas com salas multisseriadas	
		Pré-escola	Só alfabetização	Até 4ª série	Até 5ª série	Até 6ª série		Até 8ª série (*2)
Sul BA	13			92%			8%	85%
Sertão CE	10			60%	20%		20%	60%
Entorno DF	9			22%			78%	89%
Sudeste PA	10			50%		10%	40%	90%
Oeste SC	14	7%		86%			7%	71%
Zona Cana NE	23	4%	4%	91%				74%
Total global	79	3%	1%	73%	3%	1%	19%	77%

Fonte: LEITE, S. et al. Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro. Pesquisa de campo, 2000. Perfil dos Assentamentos. São Paulo: NEAD – Unesp, 2004.

O Censo de 2000 foi responsável pelo levantamento demográfico que restou identificados dois milhões de famílias em um universo de, aproximadamente, dez milhões de pessoas vivendo no meio rural sem o benefício da energia elétrica. Desse total, 90% viviam com até três salários mínimos e 33% com menos de um salário, demonstrando que o maior déficit estava localizado na zona rural.⁴⁹

Comparando o mapa do Brasil com a distribuição dos índices de atendimento de energia elétrica e o mapa com os índices de desenvolvimento humano (IDH), nota-se que a maioria dos locais com mais baixo IDH também apresenta os mais baixos índices de atendimento de energia elétrica. Portanto, os mapas foram responsáveis por evidenciar a relação entre consumo de energia e desenvolvimento econômico.

Então, no ano de 2003, foi desenvolvido o Programa Luz para Todos (PLT), política pública federal coordenada pelo Ministério de Minas e Energia e operacionalizada com a participação das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) e de suas empresas.

⁴⁹ BRASIL. Ministério de Minas e Energia. *Programa de Eletrificação Rural*. Disponível em: https://www.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/o_programa.asp. Acesso em: 6 out. 2021.

O Programa desenvolveu execução positiva na distribuição de energia elétrica, pois conseguiu levar energia elétrica às casas de 3.405.169 famílias, o equivalente a cerca de 16,2 milhões de moradores rurais de todo o País.⁵⁰

As regiões de mais fácil acesso topográfico e rodoviário, como Sudeste, Nordeste e Sul, atingiram, respectivamente, 98%, 92% e 90% das metas estabelecidas. A região Centro-Oeste alcançou 86% das metas. E, apesar do menor valor entre as regiões, pode-se afirmar que o alcance de 77% das metas registradas na região Norte representa um alto e significativo alcance, dadas as condições geográficas e topográficas específicas dessa região.⁵¹

Observa-se que a política de distribuição de energia elétrica avançou, mas ainda é demonstrado, através de previsão, que falta atender 428 mil famílias moradoras de regiões rurais remotas que precisam ser atendidas pelo programa Luz para Todos, com previsão de finalização do programa para o ano de 2022. No entanto, a recente pandemia de Sars-CoV-2 que atingiu o mundo também influenciou a execução do PLT e acarretou novas demandas, visto que algumas pessoas foram forçadas a retornar a morar em áreas rurais, as quais ainda não estão mapeadas nas zonas de abastecimento elétrico.⁵²

Também outros direitos fundamentais, que já eram fornecidos precariamente, sofreram reducionismo disposto na consolidação da reforma agrária apenas através da execução da regularização fundiária a partir dos moldes propostos nas alterações legislativas na Lei nº 13.465/2017. Tais direitos e serviços públicos fundamentais sofrerão ainda maior retrocesso.

Outro serviço público fundamental, disposto no gráfico abaixo utilizando a amostragem dos assentamentos, é o acesso à saúde.

⁵⁰ BRASIL. Ministério de Minas e Energia. *Programa de Eletrificação Rural*. Informações. Disponível em: https://www.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/o_programa.asp. Acesso em: 13 ago. 2021.

⁵¹ INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA – IICA. *Universalização de acesso e uso da energia elétrica no meio rural brasileiro: lições do Programa Luz para Todos*. 2011. Disponível em: <http://repiica.iica.int/docs/B2112p/B2112p.pdf>. Acesso em: 5 out. 2021.

⁵² BRASIL. Câmara dos Deputados. Prazo de conclusão do “Luz para todos” está mantido, afirmaram, representantes do Governo. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/775872-prazo-de-conclusao-do-luz-para-todos-esta-mantido-afirmam-representantes-do-governo/>. Acesso em: 15 set. 2021.



Gráfico 9 - Presença de postos de saúde nos assentamentos

Fonte: LEITE, S. et al. (2000).

Diante de todo esse esgotamento, um dos anseios e esperança dos assentamentados é ser legalmente dono e proprietário da sua parcela de terra para que assim possa ter sossego da luta diária e concretizar a dignidade de ser dono aos olhos da sociedade e, não “invasor” de terra do Estado. Assim, vê-se que, em 24 de novembro de 2017, o Incra enviou à Casa Civil da Presidência da República minuta de decreto de regulamentação da referida lei. A minuta propõe regulamentar a seleção de famílias, a regularização fundiária dos lotes nos projetos de assentamento, a titulação e alguns outros assuntos correlatos.

Como o envio do decreto à Casa Civil costuma ocorrer quando já existe um amadurecimento sobre o conteúdo a ser normatizado, a minuta agravou ainda mais os retrocessos e ilegalidades já dispostos no texto da lei. A minuta proposta extinguiu, entre outros, os conceitos de “entidade representativa”, que legitima a relação organizativa entre as famílias acampadas/assentadas e o Estado.

Entidades, em casos específicos quando legalmente constituídas, podiam ser beneficiárias de título de domínio coletivo, o que foi proibido na minuta apresentada.⁵³

Definição de acampamento ganhou uma descrição adicional, condicionando seu reconhecimento à inscrição das famílias no Cadastro Único para além da formalização de vulnerabilidade. A exigência deste cadastramento cria mais uma etapa burocrática, dificultando o reconhecimento das famílias acampadas como reivindicantes de um direito constitucional e dos acampamentos como espaço de protagonismo na luta pela terra e de demanda ativa por políticas públicas.

⁵³ LEITE, S. et al. *Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro*. Pesquisa de campo, 2000. Perfil dos Assentamentos. São Paulo: NEAD – Unesp, 2004.

Nesse caso, a burocratização foi adotada como um mecanismo para dificultar ainda mais o reconhecimento dos acampamentos, sendo que, historicamente, já é demorado. Existem acampamentos que ficam anos sem ser reconhecidos. Assim, ao condicionar que todas as famílias estejam inscritas no Cadastro Único, acaba impondo a elas o dispêndio de tempo e dinheiro para que consigam fazer o levantamento da documentação necessária para comprovar preenchimento dos requisitos necessários para se inscreverem.

O Capítulo 1 da minuta, que regulamenta a seleção de família, merece atenção, pois há vários artigos e dispositivos que geram preocupação. Inicialmente, o Incra deixará de cadastrar os acampamentos, inclusive, porque as famílias acampadas desaparecem da classificação e preferência aos possíveis beneficiários, disposto no art. 7 da Lei nº 13.465/2017.

Essa mudança deve ser considerada de teor burocrático e pouco efetiva, pois o município onde está localizado o assentamento dificilmente disporia de agente social para efetivar o acolhimento e cadastramento das famílias.

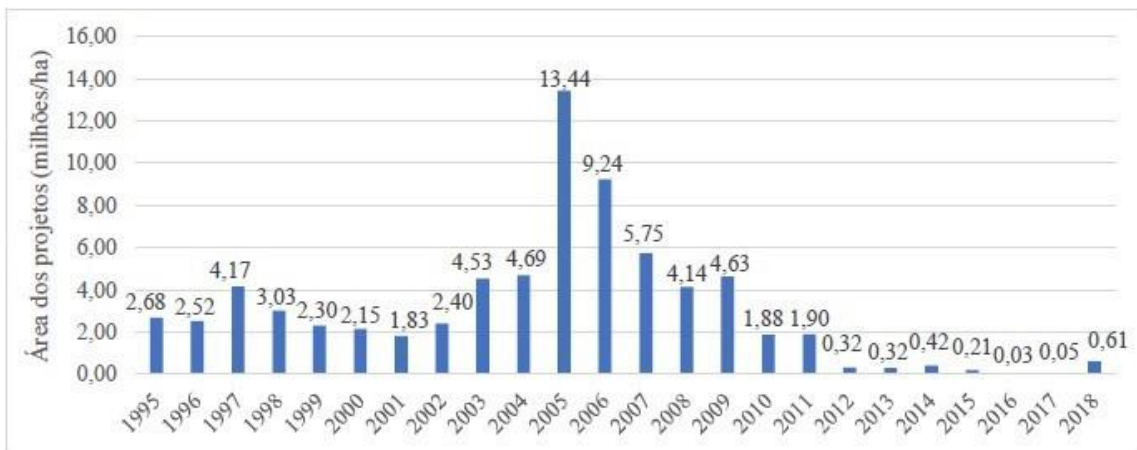
Nesses moldes, essa mudança foi apresentada como marco legal de parâmetros mais objetivos, com transparência e publicidade no processo de seleção das famílias a serem beneficiadas aos assentamentos. Contudo, restou inserido outro trâmite burocrático para efetivar o registro do acampamento.

Ademais, caso o governo federal aplique a política de regularização fundiária, com o objetivo de legalizar os assentados e se responsabilizar em apoiá-los nas situações posteriores, nas situações de conflitos futuros e públicas de fomento, ou seja, prestar-lhes assistência, existiria a possibilidade de concretizar uma política bem-sucedida.

Contudo, é uma hipótese pouco provável considerando o posicionamento e o direcionamento das políticas públicas de apoio à reforma agrária adotadas nos recentes governos, conforme já demonstrado.

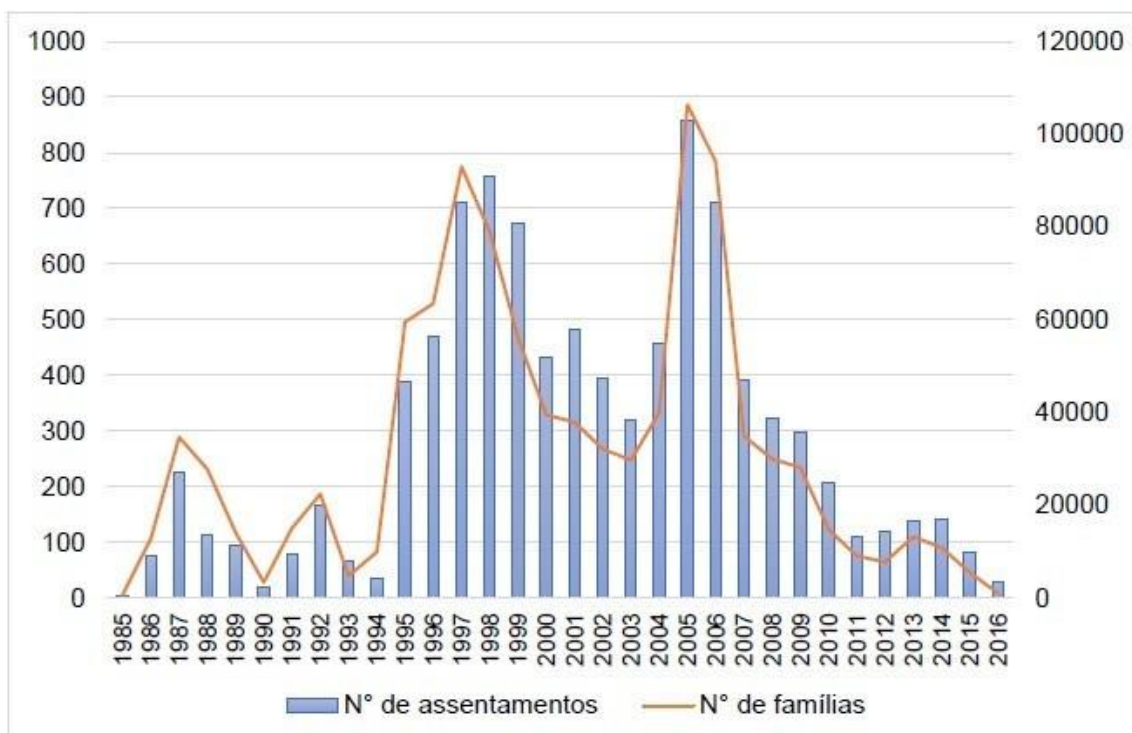
Mediante os dados, foi exposto cenário precário de serviços públicos e direitos fundamentais oferecidos aos assentados rurais e ainda visualizado o retrocesso com os cortes orçamentários a partir do ano de 2016 que auxiliam na inviabilização de condições mínimas de manutenção na terra. Portanto, depara-se com a necessidade de melhorias na infraestrutura a fim de proporcionar condições de dignidade aos assentados.

Ainda existe precariedade no acesso à terra, restando intensificadas, a partir do ano de 2016, irrisórias desapropriações com destinação à reforma agrária, conforme se verifica no gráfico a seguir:



Fonte: Cattelan, Moraes e Rossoni (2020, p. 142).

O número de desapropriações reflete diretamente no número de famílias assentadas, conforme se verifica:



Fonte: Araújo (2020).

A partir das mudanças inseridas na lei de regularização fundiária e com a viabilização da aplicação dessa lei com o Programa Cadastro de Terras e Regularização Fundiária, tem-se um cenário que foi apresentado como promessa de encerrar os conflitos existentes no campo e

assim efetivar a Política Nacional de Reforma Agrária.

Contudo, não é verídico delinear tal cenário, visto que o número de acesso à terra é irrisório perto da demanda que a sociedade necessita e ainda mais irrisório o número de acesso a créditos rurais. Conclui-se assim ser difícil o acesso à terra devido à paralisação de desapropriações e ainda mais difícil manter-se na terra com a insuficiência de créditos de apoio. Os dados dispostos no painel a seguir são explicativos:



Incra nos Estados - Informações gerais sobre os assentamentos da Reforma Agrária

PAINEL DE ASSENTAMENTOS			
			Data de Atualização
Nº de famílias assentadas		972.289	
Nº de assentamentos		9.374	31/12/2017
Área de assentamentos (ha)		87.978.041,18	
PAs nos Territórios da Cidadania	Nº de assentamentos	5.948	
	Nº de famílias assentadas	643.236	31/12/2017
	Área de assentamentos (ha)	58.682.999,83	
PAs no Semi-Árido	Nº de assentamentos	2.246	
	Nº de famílias assentadas	116.976	31/12/2017
	Área de assentamentos (ha)	4.665.101,25	
PAs na Amazônia Legal	Nº de assentamentos	3.518	
	Nº de famílias assentadas	625.655	31/12/2017
	Área de assentamentos (ha)	76.958.858,68	
CADúnico - Nº de famílias assentadas cadastradas		618.242	
Bolsa Família - Nº de famílias assentadas beneficiadas		382.899	01/04/2016
Renda CAD menor que 77 - Nº de famílias assentadas cadastradas		344.367	
Minha Casa Minha Vida	Nº de famílias beneficiadas	9.897	01/01/2016
Bolsa Verde	Nº de assentamentos	812	31/12/2017
	Nº de famílias beneficiadas	23.397	
Crédito Instalação	Apoio Inicial - Nº de famílias beneficiadas	6.188	31/12/2017
	Fomento Mulher - Nº de famílias beneficiadas	8.372	
ATER	Nº de assentamentos	2.865	31/12/2017
	Nº de famílias assentadas	184.114	
PAA	Nº de assentamentos	2.266	31/12/2015
	Nº de famílias assentadas	16.485	

Fonte: INCRA. Painel com informações gerais da reforma agrária nos assentamentos do país. Brasília,

DF: Incra, s.d

Vê-se que o número de assentados atualmente no país é de 972.289 (novecentos e setenta e dois mil e duzentos e oitenta e nove), ou seja, existem famílias na fila para serem atendidas com políticas públicas de apoio.

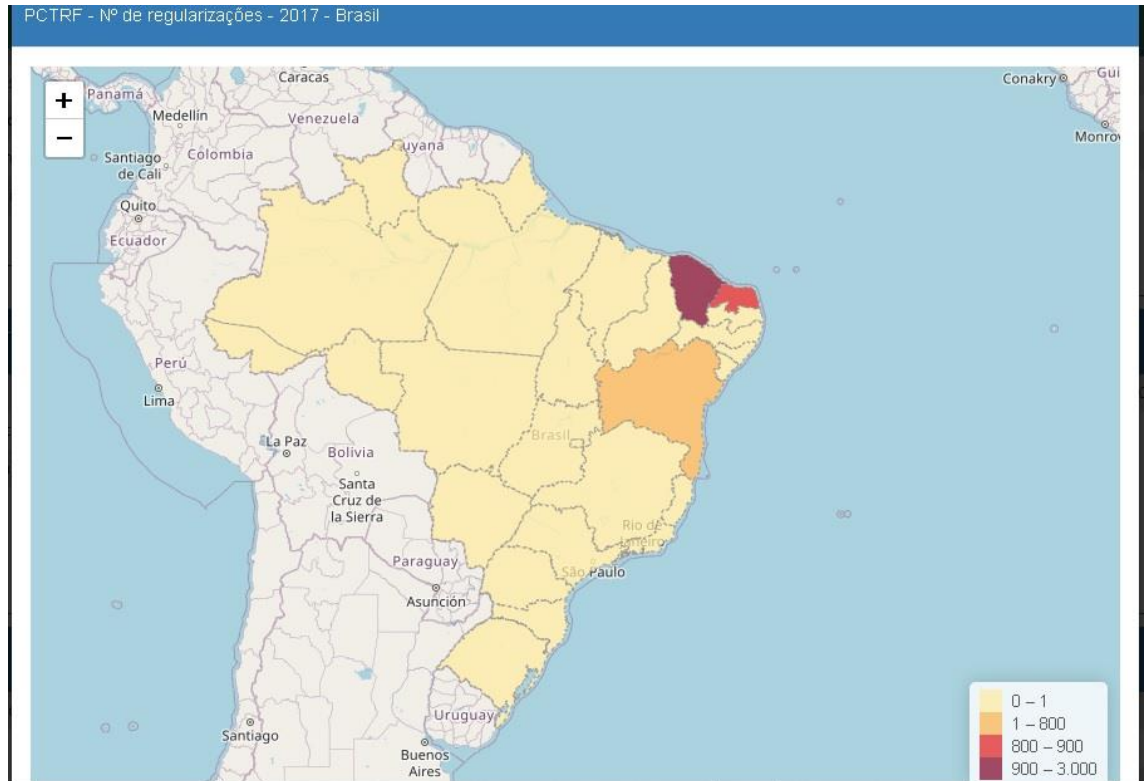
Apenas 6.188 famílias foram beneficiadas com o crédito instalação na modalidade apoio, sendo irrisório tal número. Ainda assim, a Lei nº 13.465/2017, com seu formato totalitário, visa efetivar a política pública de reforma agrária através do reducionismo de todos requisitos e objetivos a serem alcançados através do acesso a terra e as condições dignas de produção mediante apenas a execução da política pública de regularização fundiária.

Portanto, a análise do cenário das recentes atualizações legislativas inseridas no ordenamento jurídico-social, carregadas de características do mundo moderno imediatista que busca solução imediata para problemas sociais complexos e delicados, remete-nos a prospecções do cenário rural do país no futuro através de delineamentos, conforme o que se busca realizar no presente trabalho, a fim de identificar estratégias relativas à dominação e ao processo de emancipação de modelos hegemônicos.⁵⁴

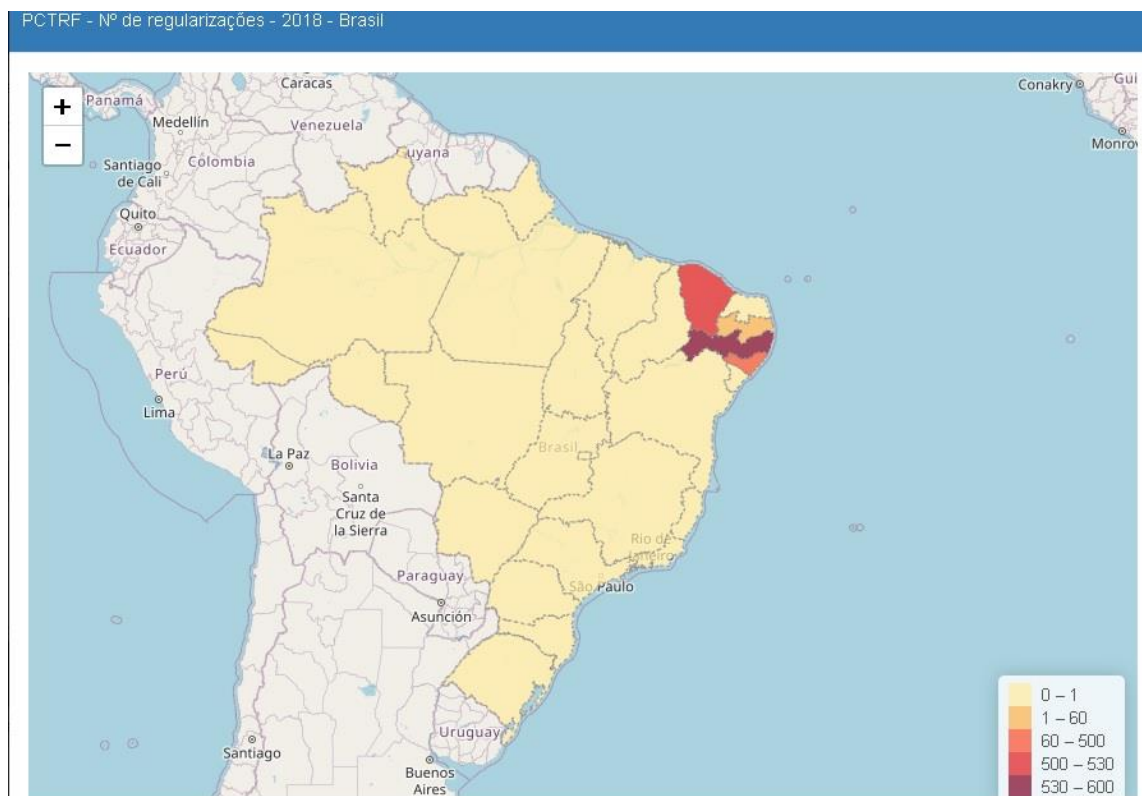
A partir da análise realizada, tal lei e tal política tem que ser vista como o maior mecanismo paliativo da história da Política Nacional de Reforma Agrária, inserido no ordenamento jurídico e social do país, a fim de efetivar a reforma agrária, contudo, é necessário.

Demonstra-se dados para afirmar tal colocação diante o desenvolvimento do PCTRF, através de dados retirados disponibilizada pelo próprio INCRA, demonstra-se os dados a partir de painéis:

⁵⁴ CECEÑA, A. E. Hegemonias e Emancipações no século XXI. Buenos Aires: CLACSO, 2005.



Fonte: <http://nead.mda.gov.br/politicas> - gráfico referente a quantidade de beneficiários da PCTRF concedidos por região do país no ano de 2017.



Fonte: <http://nead.mda.gov.br/politicas> - gráfico referente a quantidade de beneficiários da

PCTRF concedidos por região do país no ano de 2018.

Diante o baixo índice de adesão ao Programa PCTRF, foi então publicado no final do ano de 2019 a Portaria nº 99/INCRA, que fixou os procedimentos administrativos para titulação de imóveis rurais em Projetos de assentamentos de Reforma Agrária.

Verificado a baixa adesão ao PCRTF, contudo, o governo federal continuou os incentivos para execução da titulação dos assentados de reforma agrária, conforme observado no Programa Federal Titula Brasil, criado pela Portaria Conjunta nº 1 de dezembro de 2020,⁵⁵ da Secretaria Especial de Assuntos Fundiários (SEAF) e Incra, e tem a finalidade definida no artigo 32 da Lei 11.952 de 2009,⁵⁶ e regulamentado pela Portaria nº 105 de 2021, de janeiro de 2021.⁵⁷

Orientado pela citada Portaria, o Governo Federal no dia 10 de fevereiro de 2021 lançou o aplicativo Titula Brasil a partir da parceria entre o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), que oferece a proposta de modernizar e desburocratizar o processo de titulação de áreas rurais da União.

O Governo Federal afirma que o objetivo do programa é a ampliação do alcance dos serviços do Incra e a agilização dos processos de regularização fundiária, por meio de acordo de cooperação técnica com as prefeituras municipais. “O Incra segue fazendo o seu papel, da análise, da instrução e das decisões dos processos de regularização fundiária. Mas, em parceria com as prefeituras que assim desejarem, e que tiverem interesse de atuar na ponta, elas poderão atuar em conjunto com Incra na coleta de informações, de requerimentos e atuando também em vistorias lá na ponta nos seus municípios”, afirmou o presidente do Incra, Geraldo Melo.

Portanto, verifica-se que apesar da Reforma Agrária ter enfrentado vários momentos críticos ao decorrer da história e da política do país, depara-se com o recente cenário reducionista e desburocratizado, tal cenário terá o seu ápice representado com o Programa Titula Brasil, pois, em teoria tal Programa foi apresentado como a etapa de finalização dos tramites de encerramento do Programa Nacional de Reforma Agrária e, portanto, visa o

⁵⁵ BRASIL. Incra Portaria SEAF nº 01/2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conjunta-n-1-de-2-de-dezembro-de-2020-291801586>. Acesso em 15 de jun de 2021.

⁵⁶ BRASIL. Lei nº 11.952 de 25 de julho de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11952.htm. Acesso em: 05 de fev. de 2021.

⁵⁷ BRASIL. Incra Portaria MDA nº 105/20221. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-105-de-29-de-janeiro-de-2021-301562186>. Acesso em: 05 de fev. de 2021.

encerramento da disponibilização das políticas públicas responsáveis por amparar a consolidação de infraestrutura e condições dignas aos assentados da reforma agrária, ou seja, significa conceitualmente a conclusão da reforma agrária, contudo, tal pesquisa demonstrará que significa um ataque a realidade enfrentada pelos assentados, pois, essa conclusão teórica não é coerente com o estágio da reforma agrária que de fato se encontra no campo.

2.2 INSUFICIEÊNCIA DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA RURAL

A assistência técnica é, atualmente, elemento essencial para viabilizar uma boa produção agrícola ou pecuária, garantida na legislação como política pública e, também, tem-se que ser uma política pública de prioridade para o agricultor familiar.

A falta de assistência técnica adequada pode ser considerada como maior entrave vivido na realidade dos assentados, pois foi permeado um costume negativo na prestação de assistência técnica, vez que em muitos casos o profissional sequer vai à terra do assentado para analisar as necessidades e dificuldades existentes, apenas realizando o que é pedido pelo próprio assentado, sem ao menos dar orientação ao pequeno agricultor, conforme demonstra o que segue:

[...] a maioria dos agrônomos e veterinários vivia próxima ao litoral, mas a agricultura era praticada em todo o Brasil. Foi a implantação do serviço de extensão rural que interiorizou esse e outros profissionais de ciências agrárias e da área social no Brasil, permitindo o avanço da tecnificação no meio rural, principalmente nas atividades ligadas à agropecuária. A primeira turma a formar agrônomos e veterinários, em Goiás, foi em 1966. A ACAR Goiás funcionava há sete anos e, portanto, contava com uma estrutura de profissionais formados em outras regiões do país, a maioria deles de universidades do Rio de Janeiro (Escola Nacional de Agronomia e Escola Nacional de Veterinária) e de Minas Gerais (Escola de Agronomia de Viçosa e Escola de Veterinária da Universidade Federal de Minas Gerais), além de técnicos agrícolas de diferentes escolas do Brasil.⁵⁸

Existe, ainda, uma lacuna da pouca assistência técnica prestada ser de forma interrupta, sendo que é necessário ser de forma continuada, para ser capaz de alcançar a conscientização do assentado e assim o objetivo coerente com a necessidade individual e conseqüentemente o aumento na produtividade, para então atingir o suficiente para subsistência e a venda de excedentes para consumo pela coletividade.

Após análise dos problemas enfrentados na realização das atividades produtivas de fato dos assentados, parte-se para a observância dos problemas enfrentados na estruturação do

⁵⁸ OLIVEIRA, G. R. et al. A importância da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e do crédito rural para a agricultura familiar em Goiás. Goiânia. v. 37, n. 3, set-dez. 2017, p. 539.

organismo responsável por dar suporte técnico ao assentado.

Em 1959 foi criada em Goiás a Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR), uma associação que atuava com dois instrumentos, crédito e assistência rural, caracterizadas como associação sem fins lucrativos e que tinha por objetivo o desenvolvimento do rural, com a filosofia de ajudar o agricultor a ajudar a si mesmo. Posteriormente, a ACAR foi estatizada e denominada de EMATER.⁵⁹

Com a estatização da ACAR, transformando-a em Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural, doravante Emater, houve, no entendimento de alguns, involução institucional – sai da área privada e acomoda-se na área pública – deixando de servir à demanda dos clientes, para atender a projetos governamentais. Assim, aconteceu uma sutil mudança: a ACAR era de assistência e a Emater de assistência técnica (Santana; Miziara, 2006). Então mais especializada em tecnologia, daí o início do abandono dos trabalhos da área social. O crédito rural supervisionado deixa de ter a importância que tinha e o orientado, específico para cultivos e criações, crescendo em volume.⁶⁰

Com a EMATER, o pequeno agricultor passou a ter maiores dificuldades, acabando por viver um abandono. Os representantes sindicais relataram que ao se dirigirem até a sede do órgão, nunca conseguem ser atendidos, pois, aparentemente, a prestação de serviços é direcionada ao agronegócio.

Há, também, a questão da dificuldade enfrentada com acesso a créditos devido à assistência técnica inadequada, pois os programas federais não conseguem atender à necessidade nacional, devido à quantidade de assentamentos frente ao curto orçamento.

Portanto, ocorre um revezamento, ou seja, a assistência técnica pública atende cada região por um período, após esse período, os assentados tem que procurar assistência técnica privada, assistência essa que se torna um gargalo para acessar as diferentes linhas de crédito, pois os profissionais envolvidos na assistência técnica federal tem o conhecimento de quais requisitos são necessários preencher para o INCRA autorizar e assim o banco liberar os créditos.

Guanzioli (2007) ressalta alguns fatores que influenciaram negativamente a geração e renda pelos tomadores do PRONAF. Entre eles destacam-se a falta de assistência técnica ou baixa qualidade dela. Neste caso, o autor chama a atenção para os escritórios locais (em vários casos, responsabilidade das Emater's ou similares) que contam com poucos técnicos com o objetivo de dar orientação para uma área de abrangência de vários municípios, com um público alvo de milhares de agricultores.

⁵⁹ Ibidem, p. 531.

⁶⁰ Ibidem, p. 539.

Isso sem contar a falta de visão sistêmica dos técnicos.⁶¹

Em 1975 foi criada a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), empresa que incorporou a ABCAR, e as ATER's subordinavam-se ao seu controle para receberem auxílio financeiro. Contudo, a partir das duas crises do petróleo nos anos de 1973 e 1979 enfrentadas pelo Brasil, foi vivenciado a crise da dívida brasileira na década de 1980, os governos federais e estaduais enfrentaram uma severa crise fiscal. Em 1990 o recém eleito presidente Fernando Collor extinguiu a Embater em uma tentativa de promover o ajuste fiscal.⁶²

O primeiro projeto de assistência técnica foi a época do PROCERA, com o Projeto Lumiar, que basicamente foi um projeto do Governo Federal, realizado pelo INCRA, o qual era destinado a prestação de serviços de assistência técnica e capacitação das famílias assentadas nos projetos de reforma agrária.

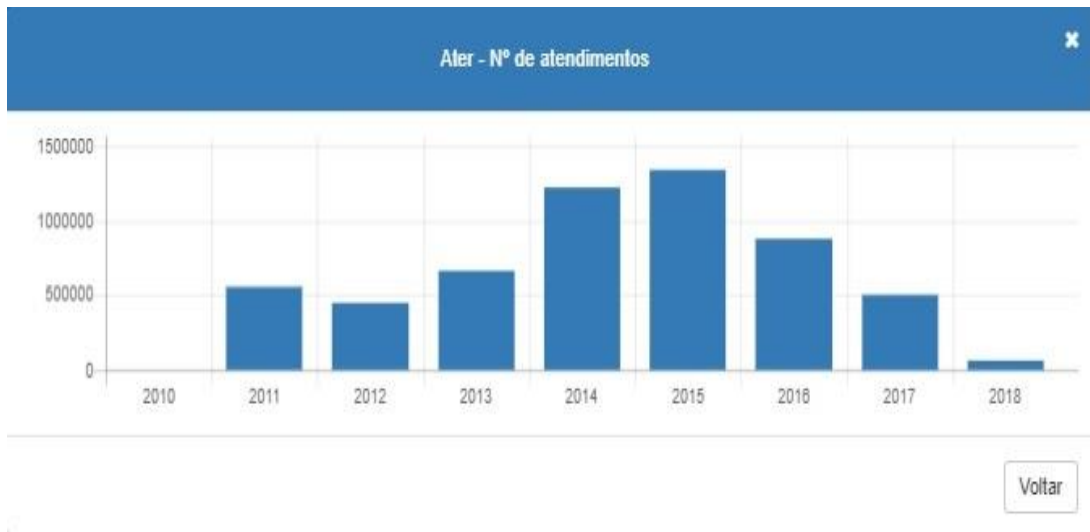
A natureza da assistência técnica é de serviço de orientação às famílias de agricultores assentados, nos assuntos relativos à implantação e desenvolvimento de culturas e pastagens, armazenamento e comercialização de produtos, criação de animais, introdução de novas tecnologias, bem como ações que estimulem, contudo, a prestação de forma não continuada, não alcança essas atividades e ainda os números de pessoas beneficiados pela prestação é pequeno, representado com os seguintes dados:

Observe-se os painéis referente a política pública ATER:

Imagem 6 - Painel gráfico numérico referente aos atendimentos de ATER, entre 2010 a 2018

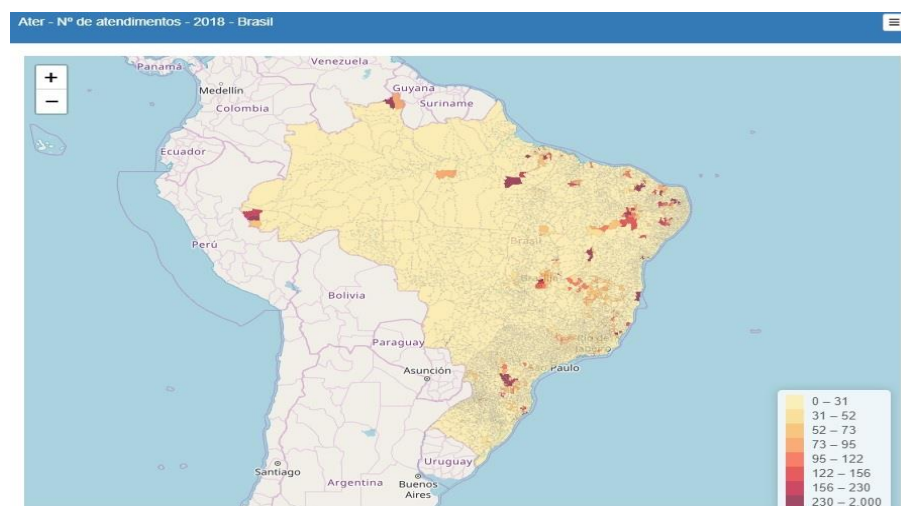
⁶¹ Ibidem, p. 535.

⁶² CASTRO, C. N. de. Desafios da Agricultura Familiar: o caso da assistência técnica e extensão rural. Boletim Regional, Urbano e Ambiental. Brasília: IPEA, jul-dez. 2015, p. 3.



Fonte: <http://nead.mda.gov.br/politicas>⁶³

Imagem 7 - Painel do mapa referente à densidade de atendimento por região



Fonte: <http://nead.mda.gov.br/politicas>⁶⁴

Imagem 8 - Painel de assentamentos

⁶³ BRASIL, Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário do MDA. Diretoria de Gestão Estratégica, Monitoramento e Avaliação. Disponível em: <<http://nead.mda.gov.br/politicas>>. Acesso em: 01 dez. 2018.

⁶⁴ BRASIL, Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário do MDA. Diretoria de Gestão Estratégica, Monitoramento e Avaliação. Disponível em: <<http://nead.mda.gov.br/politicas>>. Acesso em: 01 dez. 2018.

Inkra nos Estados - Informações gerais sobre os assentamentos da Reforma Agrária

Escolha a Superintendência (SR) de interesse: SR 04 - Goiás ▼

PAINEL DE ASSENTAMENTOS			Data de Atualização
Nº de famílias assentadas		13.045	
Nº de assentamentos		309	31/12/2017
Área de assentamentos (ha)		720.439,09	
PAs nos Territórios da Cidadania	Nº de assentamentos	44	
	Nº de famílias assentadas	1.173	31/12/2017
	Área de assentamentos (ha)	48.984,85	
PAs no Semi-Árido	Nº de assentamentos	0	
	Nº de famílias assentadas	0	31/12/2017
	Área de assentamentos (ha)	0,00	
PAs na Amazônia Legal	Nº de assentamentos	0	
	Nº de famílias assentadas	0	31/12/2017
	Área de assentamentos (ha)	0,00	
CADÚnico - Nº de famílias assentadas cadastradas		10.193	
Bolsa Família - Nº de famílias assentadas beneficiadas		4.458	01/04/2016
Renda CAD menor que 77 - Nº de famílias assentadas cadastradas		3.705	
Minha Casa Minha Vida	Nº de famílias beneficiadas	534	01/01/2016
	Nº de assentamentos	23	31/12/2017
Bolsa Verde	Nº de famílias beneficiadas	124	
	Apoio Inicial - Nº de famílias beneficiadas	91	31/12/2017
Crédito Instalação	Fomento Mulher - Nº de famílias beneficiadas	366	
	Nº de assentamentos	53	31/12/2017
ATER	Nº de famílias assentadas	2.470	
	Nº de assentamentos	69	31/12/2015
PAA	Nº de famílias assentadas	642	

Fonte: INCRA⁶⁵

A partir desse painel, considerando os dados do Estado de Goiás, tem-se um total de 13.045 (treze mil e quarenta e cinco) famílias assentadas, assim, ao considerar os dados dispostos no painel acima de assentamentos e assentados que possuem contrato de ATER vigente, verifica-se que no ano de 2017 apenas 2.470 famílias possuíam a possibilidade de assistência técnica, o equivalente a 18,93% das famílias assentadas e 17,15% dos assentamentos, um percentual baixo e que influencia diretamente no acesso aos créditos. Assim, vê-se um programa que perde o cunho social e repercute nos programas dependentes acarretando em consequências muito drásticas para a realidade e permanência dos assentados nas suas parcelas.

Contudo, refutando tal dado, o Relatório de Gestão do exercício de 2017 da Superintendência do INCRA em Goiás, expôs cenário ainda pior da insuficiência na prestação de ATER, conforme os dados divergentes aponta a seguir:

⁶⁵ BRASIL, Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário do MDA. Diretoria de Gestão Estratégica, Monitoramento e Avaliação. Disponível em: <<http://nead.mda.gov.br/politicas>>. Acesso em:

A prestação de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER no início do ano de 2017 era realizada por meio de 06 (seis) contratos, atendendo 4.455 (quatro mil, quatrocentos e cinquenta e cinco) famílias, distribuídas em 87 (oitenta e sete) Projetos de Assentamentos, no decorrer do exercício 01 (um) contrato foi rescindido de forma unilateral, por parte da administração pública, em função de descumprimento contratual por parte da contratada e outros 02 (dois) contratos, foram rescindidos de forma Bilateral (amigável), em face da indisponibilidade de recursos orçamentários, que impossibilitou a continuidade dos serviços nos lotes contratados, pelo mesmo motivo os contratos remanescentes passaram por um processo de redistribuição dos assentamentos atendidos, ainda assim tiveram as atividades suspensas por meses e ao final do ano os 03 (três) contratos vigentes, atendiam 1.946 (mil novecentos e quarenta e seis) famílias, distribuídas em 47 (quarenta e sete) Projetos de Assentamentos.

Levando em consideração os dados apresentados do documento retromencionado, a porcentagem de disponibilização de ATER's nos assentamentos sob competência da Superintendência do Estado de Goiás, seria o equivalente a 14,91% das famílias assentadas e 15,21% dos assentamentos.⁶⁶

Portanto, sem os recursos financeiros e humanos necessários para uma efetiva assistência técnica prestada pelo INCRA a todos os assentados, na condição de agricultores familiares, estes deveriam ser beneficiados com as ações da EMATER. No entanto, esta empresa pública foi extinta em Goiás e, anos depois, por mobilizações e reivindicações das organizações representativas dos agricultores familiares, foi recriada, porém, sem estrutura adequada para uma efetiva assistência técnica conforme restou demonstrado dados acima descritos.

2.3 NECESSIDADE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E/OU SOCIAL DOS ASSENTAMENTOS RURAIS

Como desdobramentos do atual contexto em que estão inseridas as políticas públicas visualizado com a desestruturação produtiva da agricultura familiar, conforme dados demonstrados adiante, verifica-se vertiginosa queda dos créditos de apoio aos assentados. O governo optou em adotar medidas que irão dificultar a situação já precária de permanência na

⁶⁶ BRASIL, Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. **Políticas**. Disponível em: <<http://nead.mda.gov.br/politicas>>. Acesso em: 01 dez. 2018.

terra, a concentração fundiária e a desigualdade e pobreza.

O PROCERA foi o Programa de Crédito Especial para as áreas de Reforma Agrária instituído em 1985, possuindo duas fontes, uma originária do orçamento do INCRA e outra oriunda de 10% (dez por cento) dos recursos apropriados dos Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Os gestores desses recursos foram o Banco do Brasil, Banco da Amazônia e o Banco do Nordeste.

Junto ao PROCERA havia um crédito específico denominado Crédito Implantação. Tal crédito permitia aos assentados logo no primeiro ano iniciarem as atividades de produção, assegurando-lhes as condições mínimas necessárias para sua permanência na terra.

No ano de 1999 houve alterações, com sentido de divisão em categorias de acordo com a renda bruta familiar anual, dividido em seis grupos distintos para fins de acesso ao sistema de financiamento. Com essa mudança é que os assentados começam a ser atendidos pelo PRONAF, sendo que até então eram atendidos pelo PROCERA. A partir dessa subdivisão, tiveram diferentes linhas de crédito.

O crédito implantação compreendia três modalidades, sendo elas:

Crédito alimentação: destinado a aquisição de gêneros alimentícios necessários a subsistência dos assentados e suas famílias, para que consigam aguardar a produção da primeira plantação;

Crédito Fomento: destinado a aquisição de ferramentas, equipamentos, insumos agrícolas, tratores, plantel de animais e demais itens indispensáveis para início da fase produtiva do assentamento ao desenvolvimento ou implantação das atividades produtivas no assentamento.⁶⁷

Crédito Habitação: destinado à construção da moradia das famílias assentadas. Para acessar as diferentes linhas de crédito vinculadas ao atual PRONAF é necessário a emissão da DAP - Declaração de Aptidão ao PRONAF, analisando os números referente ao Estado de Goiás, veja-se a respectiva tabela de DAP's:

Tabela 4 - DAPs emitidas em 2016 pela Emater – por tipo de uso da propriedade

Condição de uso	Número	Área total	Média de área
Proprietário	3913	149.112,07	38,11
Arrendatário	1068	48.945,40	45,83
Comodatário	326	15.566,93	47,75
Posseiro	284	10.350,68	36,45
Assentado pelo PNRA	278	9.974,67	35,88
Outros	35	831,55	23,76

⁶⁷ INCRA. Programa das Nações OLIVEIRA, G. R. et al. A importância da Assistência Técnica

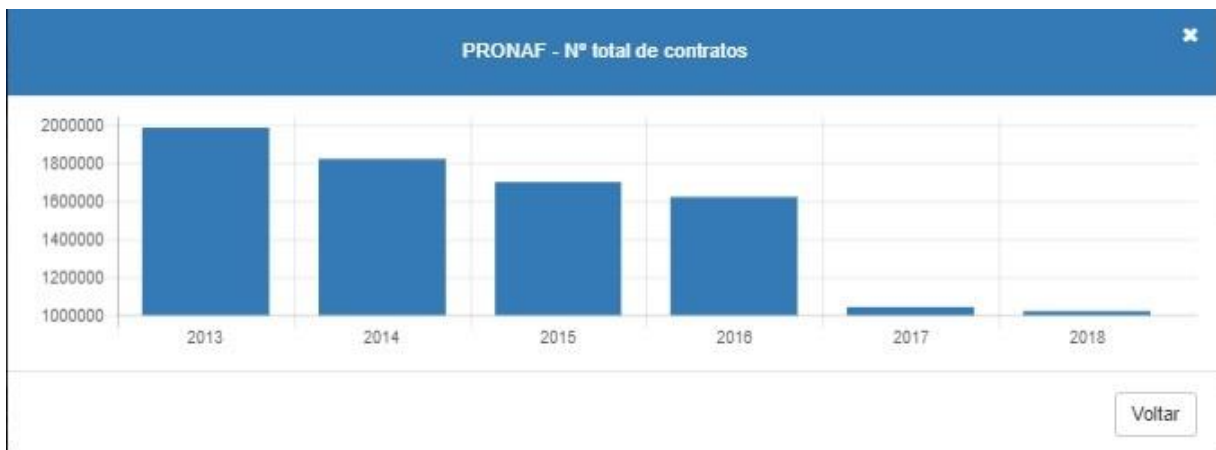
Parceiro	17	766,16	45,07
Uso Coletivo	6	465,18	77,53
Total	5927	236.012,64	39

Fonte: Oliveira et al (2017, p. 539)⁶⁸

A partir dos dados negritados na Tabela 4, vê-se que o atendimento prestado pela EMATER alcança minimamente os assentados, pois os dados apresentados demonstram que uma das menores parcelas atendidas com a assistência técnica da EMATER são os assentados, ou seja, nota-se que a Assistência Técnica de cunho público não é orientada a classe que mais sofre com a ignorância de cultivo da terra, e que menos tem condição de pagar assistência técnica privada e ainda os que precisam urgentemente dos créditos para garantir a subsistência própria e de sua família, sendo que os projetos técnicos ou laudos técnicos emitidos por agrônomos são requisitos necessários para acessar os créditos.

Assim, observam-se os painéis referente ao PRONAF e suas linhas de créditos.

Imagem 2- Painel do gráfico numérico referente à quantidade de projetos do PRONAF entre os anos de 2013 – 2018



Fonte: <http://nead.mda.gov.br/politicas>⁶⁹

Novamente, afirma-se que não é coincidência verificar uma vertiginosa queda no orçamento de políticas públicas destinadas ao apoio dos assentados, conforme demonstrado o

⁶⁸ INCRA. **Cartilha Informativa:** O Inca e o Assentamento. Disponível em: <http://www.inca.gov.br/media/servicos/publicacao/livros_revistas_e_cartilhas/O%20INCRA%20e%20o%20Assentamento.pdf>. Acesso em: 12 out. 2018.

⁶⁹ BRASIL, Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. **Políticas.** Disponível em: <<http://nead.mda.gov.br/politicas>>. Acesso em: 01 dez. 2018.

número de contratos do PRONAF, a partir do ano de 2016.

Retomando o principal programa de desenvolvimento da reforma agrária, o PRONAF possui diferentes limites, prazos e taxas de juros negativas e ou com rebates, para diferentes grupos de agricultores. Como já dito, a tabela demonstra uma vertiginosa queda no número de contratos do PRONAF, a partir do ano de 2016.

Dentre as várias linhas de créditos do PRONAF, tem-se o crédito de custeio, que financia as principais despesas variáveis do custo de produção de uma cultura e ou criação, possui caráter de manutenção, com prazos de pagamento em média de até 24 meses.

Os agricultores contam com linha de custeio com juros de 2,5% ao ano para faixas até R\$10 mil. Para créditos entre R\$10 e 30 mil os juros são de 4,5% a.a. e de R\$30 a 100 mil os juros são de 5,5% a.a.⁷⁰ Também é verificado queda no número de contratos de custeio. Observe-se que as taxas de juros sofrem variações de um ano para outro, de acordo com a política do governo federal.

Imagem 3 - Painel gráfico numérico referente à quantidade de contratos do crédito de custeio entre os anos de 2013–2018



Fonte: <http://nead.mda.gov.br/politicas>⁷¹

Outra linha de crédito, é o de investimento, financia a infraestrutura produtiva da unidade de produção, para unidades agrícolas e não agrícolas, com prazos de pagamento, em média, de 12 anos. Com créditos de até R\$10.000 os juros são de 2,5% ao ano, entre R\$10 e 30 mil os juros são de 4,5% a.a. e de R\$30 a 300 mil os juros são de 5,5% a.a. O crédito de

⁷⁰ INCRA. **Cartilha Informativa:** O Incra e o Assentamento. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/media/servicos/publicacao/livros_revistas_e_cartilhas/O%20INCRA%20e%20o%20Assentamento.pdf>. Acesso em: 12 out. 2018.

⁷¹ Painel retirado do site da Diretoria de Gestão Estratégica, Monitoramento e Avaliação – Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. Disponibilizado em: <http://nead.mda.gov.br/politicas>.

investimento foi atingido mais violentamente, pois, os valores disponibilizados podem atingir patamares mais altos, assim veja-se:

Imagem 4 - Painel gráfico referente à quantidade de contratos do crédito de investimento entre os anos de 2013–2018



Fonte: <http://nead.mda.gov.br/políticas>.⁷²

Ainda na temática do investimento tem-se a linha Mais Alimentos por onde são financiadas máquinas e equipamentos, infraestrutura produtiva, animais e culturas permanentes, tanques e resfriadores, irrigação, turismo rural, confecções e movelaria. Para o ano de 2015-2016 o limite ficou em R\$150 mil por agricultor familiar e em R\$300 mil para a suinocultura, avicultura e fruticultura.

A linha PRONAF Agroindústria, uma linha de investimento que visa ao beneficiamento, ao processamento e à comercialização dos produtos da unidade de produção familiar, também pode financiar atividades não agrícolas como o turismo rural.

O Microcrédito Produtivo Rural financia atividades agrícolas e não agrícolas para agricultores familiares situados abaixo da Linha de Pobreza. É um micro investimento de R\$2,5 a R\$4,0 mil, que pode se repetir em até três operações, com um pequeno percentual para custeio.

Têm-se, ainda, as linhas PRONAF Mulher, investimento para atividades próprias da mulher agricultora; PRONAF Jovem, para estruturação de um projeto do jovem agricultor, junto a unidade de produção familiar, visando renda própria e, assim, a permanência do jovem no campo; PRONAF CotaParte, que financia a participação do agricultor familiar na sua cooperativa; e o PRONAF Agroecologia, visando o desenvolvimento de produtos

⁷² BRASIL, Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. **Políticas**. Disponível em: <<http://nead.mda.gov.br/políticas>>. Acesso em: 01 dez. 2018.

agroecológicos.

Analisando os gráficos sobre as linhas de créditos, vê-se que o PRONAF possui números de disponibilização de créditos relevantes, contudo, ao se realizar uma comparação com o total de crédito rural disponibilizado no país, esse número se torna pequeno, representando apenas 14% do total de créditos rurais geral, conforme se vê:

Imagem 5: Disponibilização de Créditos Relevantes

Instituição Financeira	Crédito Geral (R\$)	PRONAF (R\$)	Proporção entre geral e o PRONAF (%)
Bancos Públicos	96.496.239.741	20.101.025.294	20,83
Bancos Privados	50.677.000.594	1.129.453.500	2,23
Cooperativas de Crédito	16.097.768.744	3.042.841.995	18,90
Bancos de Desenvolvimento e Agências de Fomento	2.946.103.758	427.942.347	14,53
Total	166.217.112.837	24.701.263.137	14,86

Fonte: ANDRADE (2015, p. 52)⁷³

Outra crítica sobre o PRONAF, também relacionada com as deficiências desta política pública, é a excessiva concentração dos recursos na Região Sul do país. A partir de um gráfico retirado da SAF/MDA, a região Sul concentrava 52% do total de recursos liberados.⁷⁴

Outro ponto que inviabiliza a eficiência do PRONAF é a discriminação no seio dos agricultores familiares, uma vez que os assentados de reforma agrária praticamente desaparecem das estatísticas do crédito do PRONAF, estatística solidificada com as mudanças realizadas no programa no ano de 2008-2009. Soma-se a esse quadro o fato de que durante o segundo mandato do Governo Lula (2006-2010) ocorreu uma desaceleração das políticas agrárias, através da redução dos gastos do governo com essa política, fazendo com que caíssem ao redor de 30% em 2010, comparativos ao ano de 2009.⁷⁵

Diante esse quadro, gerou uma situação de endividamento crescente dos assentados que ao não conseguirem os instrumentos necessários para se transformarem em agricultores familiares, acabam abandonando seus lotes.⁷⁶

Ainda, ao observar as Diretrizes operacionais dispostas no I Plano Nacional de

⁷³ ANDRADE, D. C. de. Estruturas Produtivas nos Assentamentos de Reforma Agrária: histórico, avanços e limites observados. Dissertação de Graduação. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2015, p. 52.

⁷⁴ MATTEI, L. Por uma Nova Política de Financiamento para os assentados dos Programas agrários. Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura. Rio de Janeiro: Boletim nº 39, ago. 2011, p. 2.

⁷⁵ MATTEI, L. loc. cit.

⁷⁶ MATEI, Lauro, et seq.

Reforma agrária, verifica-se a importância basilar da política de créditos rurais, conforme disposto a seguir:

b) Diretrizes operacionais para o Programa Básico de Reforma Agrária

(...)

4º - Orientar as ações para a implantação, desenvolvimento e consolidação do Programa Básico, promovendo a organização socioeconômica dos beneficiários e o atendimento aos serviços básicos de assistência técnica, **crédito rural** e de infraestrutura econômica e social.⁷⁷

Desse modo, em 1993, foi promulgada a Lei nº 8.629⁷⁸, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. O artigo 17, Inciso V, da referida lei dispõe que a consolidação dos projetos de assentamento integrantes dos programas de reforma agrária dar-se-á com a concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos e ainda com a outorga do instrumento definitivo de titulação.

Com a necessidade de os assentamentos serem beneficiados com o crédito de instalação, houve a regulação dos créditos de instalação, os quais foram divididos em nove categorias, sendo elas: Apoio Inicial, Fomento, Fomento Mulher, Semiárido, Florestal, Recuperação Ambiental, Cacau, Habitacional e Reforma Habitacional. Esses créditos dão ao público atendido pela autarquia a oportunidade de continuar no campo, estando entre os principais atores do desenvolvimento rural, que possuem as seguintes destinações.⁷⁹

Apoio inicial - auxilia na instalação no assentamento e compra de itens de primeira necessidade, de bens duráveis de uso doméstico e de equipamentos produtivos. O valor é de até R\$ 5,2 mil (cinco mil e duzentos reais);

Fomento - viabiliza projetos voltados à promoção da segurança alimentar e nutricional e de estímulo à geração de trabalho e renda. Até R\$ 6,4 mil (seis mil e quatrocentos reais) podem ser divididos em duas operações de R\$ 3,2 mil (três mil e duzentos reais);

Fomento Mulher - ajuda as mulheres titulares do lote a implantar projetos produtivos sob a responsabilidade delas. Valor de até R\$ 5 mil (cinco mil reais), em operação única;

⁷⁷ BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985*. Grifo inserido no texto original. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1985/D91766.html. Acesso em: 10 set. 2018

⁷⁸ INCRA. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/credito>. Acesso em: 5 maio 2021.

⁷⁹ BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Grifo inserido no texto original. Acesso em: 10 out. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art2. Acesso em: 10 out. 2021.

Semiárido - atende à necessidade de segurança hídrica do assentado no Semiárido – de acordo com classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Apoiar soluções de captação, armazenamento e distribuição de água para consumo humano, animal e produtivo. Até R\$ 5 mil (cinco mil reais);

Florestal – proporciona a implantação e a manutenção sustentável de sistema agroflorestal ou o manejo florestal de lotes e área de reserva legal com vegetação nativa igual ou superior ao estabelecido pela legislação ambiental. Vale no caso de assentamentos criados ou reconhecidos pelo Incra. Podem ser liberados até R\$ 6,4 (seis mil e quatrocentos reais).

Recuperação ambiental - assegura a implementação e a manutenção sustentável de sistemas florestais ou agroflorestais, ou o manejo florestal de lotes, de área de reserva legal e de preservação permanente, degradadas até 25 de maio de 2012. Pode ser obtido por famílias de assentamentos criados ou reconhecidos pelo Incra. Cada uma tem à disposição até R\$ 6,4 mil (seis mil e quatrocentos reais);

Cacau - promove a implantação e a recuperação de cultivos de cacau, em sistema agroflorestal. O valor de cada operação (pode chegar a três) é de até R\$ 6 mil (seis mil reais);

Habitacional - voltada à construção de moradias nos assentamentos criados ou reconhecidos pelo Incra. Garante até R\$ 34 mil (trinta e quatro mil reais);

Reforma Habitacional - permite acessar até R\$ 17 mil (dezesete mil reais) para a compra de materiais de construção a serem usados na reforma ou ampliação de casas nos assentamentos criados ou reconhecidos pelo Incra.⁸⁰

Infelizmente, não é possível apresentar dados referente aos números de assentados que acessou tais linhas de créditos, visto que o INCRA, enfrenta problemas com publicidade e transparência em sua atuação, conforme restou decidido no Acórdão nº 775/2016 do TCU, citado anteriormente.

Portanto, inviabiliza a apresentação de dados quanto ao acesso as linhas de créditos de instalação aos assentados, contudo, pautando-se na decisão que também o Tribunal de Contas da União, construiu no bojo do Processo de nº TC 009.242/2011-2 GRUPO I – CLASSE I – Plenário, consolidado através da auditoria operacional no programa nacional de crédito fundiário/fundo de terras da Reforma Agrária, restou, demonstrado que os assentados estavam enfrentando dificuldades que inviabilizam o acesso aos créditos rurais e, também corroborou que o acesso a Assistência Técnica Rural é um gargalo no acesso de tais créditos rurais.

Ainda, os créditos citados anteriormente, e foram regulados pelo art. 2º do Decreto nº 9.424, de 2018, responsável por regulamentar o inciso V do caput do art. 17 da Lei nº 8.629,

⁸⁰ BRASIL. Decreto nº 9.424/2018. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9424.htm. Acesso em 02 de jun. 2022.

ou seja, da lei que dispôs sobre a concessão de créditos de instalação de projetos de assentamento aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária:

Lei nº 8.629/1993 - “Art. 17” [...] Incluso o parágrafo § 6º.

§ 6º - Independentemente da implementação dos requisitos exigidos no inciso V do caput deste artigo, considera-se consolidado o projeto de assentamento que atingir o prazo de quinze anos de sua implantação, salvo por decisão fundamentada do Incra.⁸¹

Assim sendo, faz-se necessário verificar o teor que dispõe o inciso V, que foi isentado de cumprimento por meio da alteração legislativa citada acima:

Lei nº 8.629/1993 - Art. 17:
Inciso V – antes da alteração citada acima e inserida pela Lei nº 13.465/2017.
V - a consolidação dos projetos de assentamento integrantes dos programas de reforma agrária dar-se-á com a concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, bem como com a outorga do instrumento definitivo de titulação.

Induz-se assim que a reforma agrária no Brasil já esteja efetivada, precisando apenas ser consolidada e realizar ajustes na desburocratização e, portanto, findar a destinação de recursos ao desenvolvimento rural dos assentados e assentamentos, uma vez que esses são os maiores beneficiários das políticas públicas de apoio à reforma agrária.

Desse modo, ocorreram alterações nas legislações rurais através da Lei nº 13.465/2017, cujo artigo 2º altera a Lei nº 8.629/1993. Entre elas, foi alterado o inciso que regulava a obrigatoriedade de disponibilização aos assentados e, portanto, excluída a obrigatoriedade de serem beneficiados do crédito de instalação. A lei trouxe a alteração disposta no Título I – Da Regularização Fundiária Rural, que passou a vigorar com o seguinte teor:

“Art. 17.
[...] Incluso o parágrafo § 6º.
§ 6º - Independentemente da implementação dos requisitos exigidos no inciso V do caput deste artigo, considera-se consolidado o projeto de assentamento que atingir o prazo de quinze anos de sua implantação, salvo por decisão fundamentada do Incra.⁸²

Sendo assim, a conclusão da reforma agrária foi reduzida à regularização fundiária dos assentamentos rurais que cumprissem com o marco temporal de sua criação, ignorando a

⁸¹ BRASIL. *Lei nº 8.629/1993, de 25 de fevereiro de 1993*. Grifo inserido no texto original. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18629.htm. Acesso em: 10 set. 2018

⁸² Op. cit p. 60.

necessidade de amparar os assentados com o acesso as políticas públicas de apoio, as quais na realidade não são apenas de apoio, mas sim, integram a essência da reforma agrária, pois, a disponibilização de tais políticas é necessária para construir condições dos assentamentos integrar à vida econômica do município limítrofe, portanto, ao frustrar o acesso as políticas públicas de apoio, restará frustrada a reforma agrária.

Até mesmo porque a distribuição de terras pode ser considerada a parte mais fácil da reforma agrária, contudo, ocorre que nem tal distribuição foi realizada devidamente no país, visto que a reforma agrária tem que ser capaz de proporcionar condições de infraestrutura para os beneficiados terem condições para trabalhar e plantar na terra, e para tanto é necessário o devido desenvolvimento das políticas públicas de apoio a reforma agrária utilizando da essência real da reforma agrária como mecanismo de redistribuição social de terras destinadas à aqueles que trabalham na terra.

Verifica-se, portanto, problemas e gargalos, pois, conforme restou demonstrado pelo relatório de gestão governamental do INCRA referente a Superintendência adotada como exemplo, do Estado de Goiás, que sequer conseguiu utilizar o orçamento de créditos, devido o gargalo diante a dificuldade de acessar a assistência técnica rural que é requisito obrigatório para emissão ds DAP's e, ainda, conforme restou informado, não é possível mensurar a quantidade de acesso aos créditos rurais pelos assentados, pois, o INCRA, instituto que em síntese deveria regular e sistematizar tal informação, foi obrigado recentemente, pela política de dados abertos, a demonstrar seus dados e números de forma mais transparente.

Sendo assim, ao observar o manual de indicadores de gestão 2013/2019 do INCRA, dispondo dos objetivos estratégicos de gestão, especificamente o objetivo estratégico nº 1 do manual descreveu o indicador nº 2 – índice de acesso ao crédito instalação, com a seguinte descrição:

Descrição: Percentual do número de famílias com novo crédito de instalação disponibilizado no exercício em relação ao número total de famílias assentadas.

Finalidade: Avaliar a atuação do Crédito instalação, mensurando o percentual de famílias assentadas com crédito disponibilizado no exercício.

Unidade: %

Fonte: SIR – Módulo de Monitoramento e SIPRA.

Periodicidade de apuração: Bimestral.

Comportamento esperado: igual a 100%-melhor

Tipo: Resultado

Fórmula de cálculo: número de famílias com crédito disponibilizado no exercício de 2013 a 2019 (créditos das Modalidades Apoio Inicial I, Apoio Inicial II, Fomento (todas as operações) e Fomento Mulher) dividido pelo número total de famílias assentadas, na jurisdição da SR ou Sede x 100.

Vinculação programática: Ação 0427 – Concessão de Crédito Instalação às Famílias

Assentadas.⁸³

E, foi publicado planilhas demonstrando o resultado em núemros, número ínfimo de disponibilização de créditos, no exercício de 2013 a 2020 (a planilha atualizou além do ano final do exercício), e, ainda assim ao total foram disponibilizados apenas 5.394 famílias foram beneficiadas e com apenas 5.687 créditos, ou seja, em média apenas uma modalidade de créditos por família.

Ainda, o governo federal viabilizou estratégia para reduzir ainda mais a disponibilização de créditos rurais aos assentados, retirando a obrigatoriedade de acesso pleno a tais créditos, ou seja, inseriu no bojo legislativo ser desnecessário o acesso aos créditos de instalação

Visto que são nove linhas de créditos, e a Instrução Normativa do INCRA nº 106, de 18 de outubro de 2021,⁸⁴ trouxe critérios e procedimentos técnicos e administrativos para a consolidação de Projetos de Assentamento de reforma agrária, sob gestão do Incra e inseriu Modelo de Relatório para consolidação de Projeto de Assentamento, o qual dispõe no seu item de nº 2; os critérios e condicionantes para consolidação de Projeto de Assentamentos, tendo como referência o estabelecido no artigo 8º da Instrução Normativa Nº 106 de outubro de 2021, tais critérios foram relacionados em um quadro de critérios e condicionantes para consolidação dos Projetos de Assentamentos que estiverem em processo de regularização, o quadro é disposto a seguir:

Item	Descrição do critério ou condicionante	Situação
1	Área do PA registrada em nome do Incra ou da União	
2	Perímetro do PA georreferenciado e certificado	
3	Lotes individuais com os serviços de medição e de demarcação topográfica ou georreferenciados	
4	Concessão de, pelo menos, uma das modalidades de crédito de instalação para no mínimo 50% (cinquenta por cento) dos beneficiários do Projeto de Assentamento	
5	Acesso no assentamento que permita o trânsito de pessoas e o escoamento da produção	
6	Instalação de energia elétrica	
7	Abastecimento de água	
8	Início da outorga da titulação definitiva	

⁸³ BRASIL. INCRA. Coordenação -Geral de monitoramento e Avaliação de Gestão – DEA. Manual de Indicadores de Gestão 2013/2019. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/Manual_de_Indicadores_2013_2019.pdf. Acesso em 23 de março de 2020.

⁸⁴ Brasil. Incra. nº Portaria nº nº 106, de 18 de outubro de 20221. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-106-de-18-de-outubro-de-2021-353951327>. Acesso em: 15 de jan. De 2022.

Fonte: INCRA⁸⁵

Ao observar o item de nº 4, observa-se a redução da possibilidade de acesso de todos os assentados às 9 (nove) linhas de créditos de instalação, à apenas 50% (cinquenta por cento) dos assentados a ao menos uma linha de crédito, tal redução trouxe insegurança ao desenvolvimento econômico dos assentados.

Diante o caótico cenário de acesso a política de assistência rural, aos créditos rurais e os contornos do descaminho da reforma agrária trazido pelas alterações legislativas que dificulta aos assentados se viabilizarem economicamente na atividade agrária é necessário analisar a construção do Programa Titula Brasil.

2.4 INEFETIVIDADE DA REFORMA AGRÁRIA E DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA CONSTRUÍDA NOS MOLDES DO TITULA BRASIL

O Programa do Governo Federal Titula Brasil teve sua base sobre a regulação dos constitucionais relativos à Reforma Agrária, Lei nº 8.629 de 1993, especificamente em seu art. 3, conforme exposto a seguir:

Art. 13. As terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios ficam destinadas, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária.

A regularização fundiária proposto neste artigo foi interpretado na obra “LEI Nº 8.629/1993 comentada por Procuradores Federais”, conforme retirado no trecho da obra:

Com efeito, a regularização fundiária, também chamada de regularização de posse, [...] é um modo derivado, oneroso e preferencial de aquisição de terras públicas, mediante procedimento típico do órgão executivo, em benefício daqueles que, achando-se na posse destas terras nas formas e sujeições da lei, fazem por provocar a liberalidade do poder público de alienar-lhes as terras apossadas, independentemente de concorrência pública.⁸⁶

A temática regularização de terras de regularização fundiária nunca esteve em voga como antes, pois, é indiscutível a relevância de regularização das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União no âmbito da Amazônia legal.

⁸⁵ Idem.

⁸⁶ LEI Nº 8.629/1993 comentada por Procuradores Federais, pg. 162, APUD. STEFANINI, apud MARQUES, 2005, Op. Cit., p. 122. Disponível em: http://www.contag.org.br/imagens/ctg_file_10171941_15012019172213.pdf. Acesso em 05 de abr. De 2022.

A consolidação, por vezes designada também de emancipação, é o ato administrativo formal que declara o desligamento do projeto de assentamento do ente estatal responsável pela sua implantação e desenvolvimento, no caso o Incra, segundo o art. 17, V, a consolidação se dará com a concessão de créditos de instalação, a conclusão dos investimentos e a outorga dos títulos definitivos, que na forma do art. 18 da Lei poderá ser título de domínio ou concessão de direito real de uso - CDRU.

O ato administrativo de declarar consolidado o projeto de assentamento vincula-se a uma perspectiva de reforma agrária capitalista, na qual a terra é desapropriada ou comprada, incorporada ao patrimônio público apenas provisoriamente, para em seguida ser transferida definitivamente, assim que possível, às famílias de trabalhadores rurais beneficiárias.

Sua origem remonta ao Estatuto da Terra, que ao disciplinar a colonização, previu esse instituto no seu art. 68. Prendendo-se à ideia de que uma vez feita a intervenção estatal, com a consolidação social e econômica da reestruturação da posse e uso da terra, deve o Incra se afastar daquele projeto, presumindo e esperando que ele conseguirá ter continuidade de forma autônomo, dentro das regras de mercado, sem intervenção direta e cotidiana do Estado.

Embora a redação atual da Lei possibilite a titulação definitiva por meio de CDRU, mantendo assim a propriedade do imóvel em nome do Incra, com a transferência apenas do direito real de uso da terra, percebe-se ao longo da Lei um esforço em delinear e até um incentivo para que a titulação definitiva ocorra com a outorga de título de domínio, transferindo não só o uso, mas sobretudo a propriedade plena da terra aos beneficiários.

Decore que as construções legislativas buscam favorecer a privatização das propriedades rurais dos assentados, vez que o art. 46 do Decreto nº 9.311⁸⁷, de 2018, busca regulamentar os delineamentos de favorecimento pela titulação através de instrumento jurídico que vai no sentido da privatização da reforma agrária, nos termos a seguir;

Art. 46. Para efeitos do disposto no inciso V do caput do art. 17 da Lei nº 8.629, de 1993, serão considerados:

I - conclusão dos investimentos:

a) a execução dos serviços de medição e demarcação topográfica georreferenciada do perímetro e das parcelas no projeto de assentamento, conforme critérios estabelecidos pelo Incra; e

b) a viabilização de meios de acesso no assentamento que permitam o trânsito de pessoas e o escoamento da produção e a instalação de energia elétrica, de abastecimento de água e de moradia no assentamento;

e

II - concessão dos créditos de instalação - a disponibilização de créditos de

⁸⁷ BRASIL. DECRETO Nº 9.311 de 15 de março de 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9311-15-marco-2018-786320-publicacaooriginal-155039-pe.html>. Acesso em: 28 de março de 2020.

instalação previstos no Decreto nº 9.066, de 31 de maio de 2017, a no mínimo cinquenta por cento dos beneficiários do assentamento.

§ 1º O ato de consolidação do assentamento encerra a disponibilização pelo Incra dos investimentos de infraestrutura, sem prejuízo da continuidade da concessão do crédito de instalação, na forma prevista no Decreto nº 9.066, de 2017.

Antes do Decreto retro citado, a Lei nº 13.465/2017, já havia inserido a alteração legislativa referente a consolidação do assentamento através apenas do transcurso dos 15 anos de implantação do assentamento, no bojo da Lei nº 8.629/1993.

Pois, em análise do dispositivo do § 6º, da Lei nº 13.645, de 2017, verifica-se que a priori restou estabelecido a hipótese legal de consolidação automática do projeto de assentamento no bojo de tal Lei, contudo, conforme citado acima, foi no teor do Decreto nº 9.311/2018, que restou regulamentado tal dispositivo, ainda assim, esclarece o título da pesquisa pautar a regularização fundiária de assentamentos sob a óptica da Lei nº 13.465/2017, vez que tal lei é marco do precedente de regularização definitiva de assentamentos de reforma agrária no país, ainda, ao abrir tal precedente, restou cunhado sob insegurança para aqueles atores ligados diretamente a essa temática, pois, ao propor a regularização através de tal lei, expôs tais atores a situações de pressão socioeconômica que acarretará em reconcentração fundiária.

Exatamente, porque a Lei trabalha com a presunção de que transcorrido o prazo de quinze anos, a capacidade de subsistência econômica dos assentados e o acesso a infraestrutura mínima pretendida já tenha sido realizado. Essa previsão resulta de cobranças e pressões de determinados setores da sociedade para que o Incra e o Estado declarem encerrada a atuação estatal no reordenamento dos imóveis afetados ao programa de reforma agrária, restituindo as parcelas destinadas à livre circulação no mercado imobiliário de terras.

Diante o cenário de descaminho da Reforma Agrária delineado nos tópicos anteriores e concomitante as alterações legislativas fundamentadas nos seguintes dispositivos: Lei nº 8.629/1993, e no Decreto nº 9.311/2018, alterado pelo Decreto nº 10.166/2019 e na Lei nº 9.784/1999, criou-se a Portaria nº 99/2019/INCRA que dispõe sobre as condições de permanência e de regularização de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e titulação de imóveis rurais em Projetos de Assentamento, vez que em seu art. 10º, dispõe sobre os requisitos a serem preenchidos para que possa ser realizado a transferência definitiva, quais são:

Art. 10. A transferência definitiva dos lotes, por meio de CDRU ou de TD, somente será efetuada posteriormente:

I - ao registro da área em nome do Incra ou da União.

- II - à realização dos serviços de medição e demarcação dos lotes individuais, ou definição da fração ideal nos casos de área coletiva.
- III - ao georreferenciamento e certificação do perímetro do projeto de assentamento.
- IV - à inscrição no Cadastro Ambiental Rural - CAR da área do assentamento.
- V - ao cumprimento das cláusulas contratuais do CCU pelo assentado.
- VI - à atualização cadastral do assentado.

Após a publicação de tal Portaria, foi realizado marketing midiático em cima de informações apresentadas pelo Governo Federal, no sentido do Programa Titula Brasil propor modernidade, desburocratização e agilidade na entrega dos títulos definitivos das parcelas de terras dos assentados.

Como fundamentação para tanto, criaram aplicativos de smartphones chamado Titula Brasil, que permite ao “beneficiário”, a inserção de documentos para sanar irregularidades em seu processo administrativo de regularização.

A Logo que consta no site do Governo Federal e também está sendo utilizada para divulgar o Programa Titula Brasil, expõe as fases de execução do Programa, senão vejamos:



Fonte:INCRA.⁸⁸

Ainda, o Programa é descrito com as seguintes palavras:

O Programa Titula Brasil foi criado para apoiar a titulação de assentamentos e de áreas

⁸⁸ BRASIL. INCRA. SITE do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Titula Brasil. Disponível: <https://www.gov.br/incra/pt-br/titulabrasil>. Acesso em 10 de junho de 2022.

públicas rurais da União e do Inbra passíveis de regularização por meio de parcerias com os municípios.

Os municípios podem aderir, de forma voluntária, por meio do Formulário de Adesão nesta página. Após a solicitação de adesão, a superintendência regional do Inbra verificará se o município possui áreas federais e entrará em contato com a Prefeitura para definir o plano de trabalho e formalizar o acordo de cooperação técnica para execução do Programa Titula Brasil.

Ou seja, o Programa decidiu por delegar competência de regularização fundiária para as municipalidades e, através de iniciativa própria do município, mediante preenchimento de formulário de adesão ao Programa, modelo de pré-cadastro a seguir:

Pré-cadastro para Adesão ao Programa Titula Brasil

CPF do Prefeito *

Nome do Prefeito *

Telefone da Prefeitura *

E-mail da Prefeitura *

Nome do Servidor Responsável *

Telefone do Servidor Responsável *

Email do Servidor Responsável *

Estado (UF) *

Município *

 Enviar

Fonte: INCRA⁸⁹

Após o primeiro contato por parte da municipalidade, será firmado o termo de adesão, que é realizado nos moldes à seguir:

TERMO DE ADESÃO AO PROGRAMA TITULA BRASIL

<p>MUNICÍPIO:</p> <p>Nome do Prefeito:</p> <p>Telefone:</p> <p>E-mail:</p>

CONSIDERANDO a instituição do Programa Titula Brasil pela Portaria Conjunta nº 1, de 2 de dezembro de 2020, da Secretaria Especial de Assuntos Fundiários – SEAF do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra;

CONSIDERANDO a Portaria nº 26, de 4 de dezembro de 2020, que estabelece as diretrizes do programa Titula Brasil;

CONSIDERANDO a Instrução Normativa nº xx, de xx de janeiro de 2021, que regulamenta os procedimentos para a celebração de parcerias com os municípios e implementação dos Núcleos Municipais de Regularização Fundiária – NMRF para a execução do Programa Titula Brasil;

Firmo o interesse em aderir ao Programa Titula Brasil por do meio presente Termo de Adesão e declaro que tenho conhecimento do seu regramento e das obrigações que competem ao presente Município. Declaro ainda que este Município possui em seu território projeto(s) de reforma agrária do Incra e/ou terras públicas federais sob domínio da União ou do Incra passíveis de regularização fundiária.

Coloco à disposição, por parte deste Município, o(a) servidor(a) xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, por meio do telefone (xx) xxxxx-xxxx e e-mail xxxxxxxx@xxxxxxxxxxx, para realizar as tratativas à celebração dos instrumentos necessários para a formalização do Acordo de Cooperação Técnica – ACT e do seu respectivo Plano de Trabalho.

Fonte: INCRA⁹⁰

E, posterior a assinatura do Ter mo de Adesão, a Superintência do INCRA no Estado que o município está lotado, verifica as áreas públicas federais passíveis de regularização sob

⁸⁹ Idem. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/acordos-de-cooperacao/titula-brasil>. Acessado em: 27 de junho de 2022.

⁹⁰ ESCOLA NACIONAL DE GESTÃO AGROPECUÁRIA. Curso de formação, realização e disponibilização do material em <https://sistemasweb.agricultura.gov.br/avaenagro/mod/page/view.php?id=1803>).

competência daquela municipalidade e, portanto, estabelece contato com a Prefeitura, para realizar as tratativas necessárias para definir o Plano de Trabalho e formalizam o Acordo de Cooperação Técnica para implantação do Núcleo Municipal de Regularização (NMRF), conforme visualiza-se nos acordos firmados e dispostos no site do INCRA.

Na etapa final ao ser disponibilizado um servidor da Prefeitura para compor o NMRF, este será capacitado para realização de suas atribuições de regularização das áreas públicas federais dispostas no município, o qual será direcionado aos cursos de formação da Escola Nacional de Formação Agropecuária, que dispõe de cursos com carga horária entre 20 (vinte) a 40 (quarenta) horas semanais, que abordam as temáticas referentes a: 1) Conceitos Básicos da Regularização Fundiária - Terras Públicas Federais Rurais, 2) Conceitos Básicos da Regularização Fundiária - Assentamentos de Reforma Agrária, 3) Operacionalização da Regularização Fundiária em Terras Públicas Federais Rurais, 4) Operacionalização da Regularização Fundiária em Assentamentos de Reforma Agrária, 5) Regularização Fundiária em Terras Públicas Federais Rurais, 6) Regularização Fundiária em Assentamentos de Reforma Agrária.

Parte desses cursos estiveram disponíveis para realização pelo público interno e externo, contudo, ao público externo do INCRA, é limitado o acesso do curso até determinada parte do conteúdo – módulos - por exemplo, o curso referente a Regularização Fundiária em Assentamentos de Reforma Agrária, restou cursado por esta pesquisadora, contudo, o curso dispõe de 2 módulos, e apenas o primeiro esteve liberado acesso ao público externo, vez que os módulos possuem a seguinte ementa de conteúdo:

Conteúdo Programático:

Módulo I – Conceitos Básicos

1. Introdução

1.1. Breve histórico sobre a questão agrária no Brasil

1.2. Índices básicos

1.3. Formas de obtenção de imóveis rurais para a Reforma Agrária

1.4. Base Legal da Regularização Fundiária em Projetos de Assentamentos da Reforma Agrária

2. Tipos de Documentos entregues ao Beneficiário

2.1. Contrato de Concessão de Uso (CCU)

2.2. Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)

2.3. Título de Domínio (TD)

3. Regularização dos ocupantes irregulares no PNRA

3.1. Requisitos de Regularização dos Ocupantes Irregulares

3.2. Procedimento de regularização de ocupantes irregulares

4. Titulação Definitiva

4.1. Condições de permanência dos beneficiários no PNRA

4.2. Procedimento para titulação definitiva

5. Valores e forma de pagamento

Módulo II – Operacionalização

1. Instrução do processo de regularização de ocupante irregular em projetos de

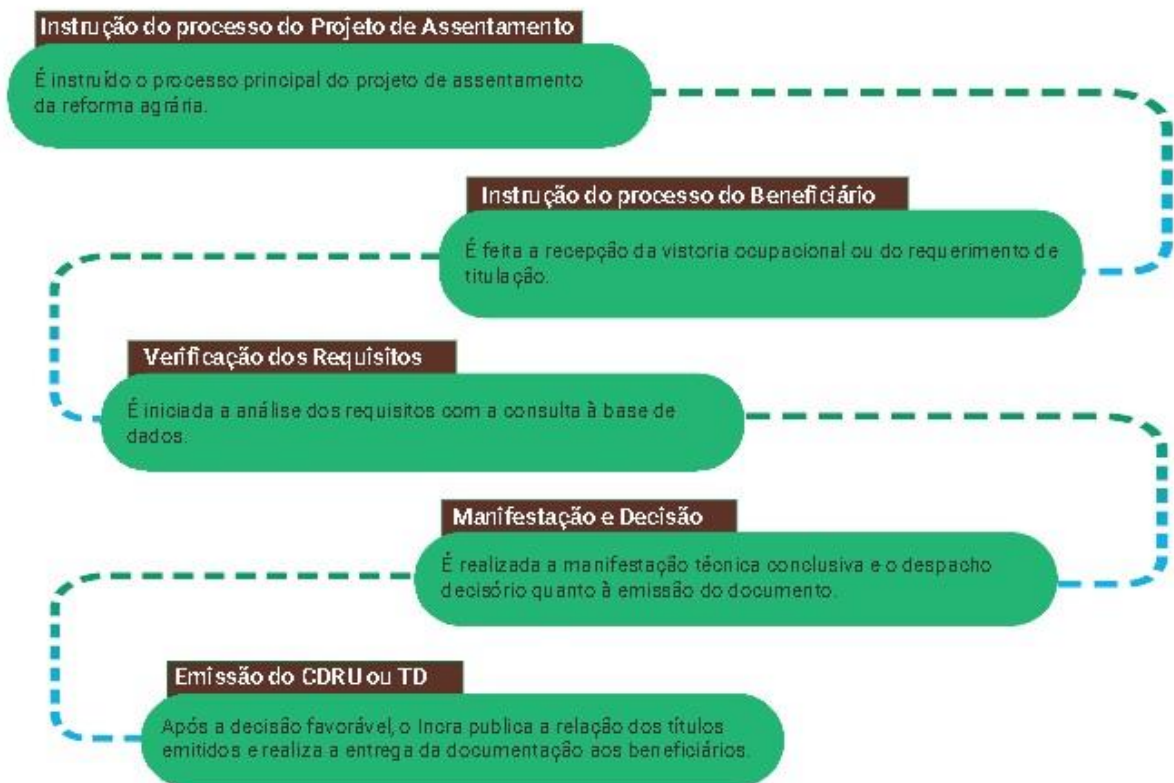
assentamento

2. Como proceder a emissão de CCU
3. Instrução do processo do projeto de assentamento (processo mãe) para titulação.
4. Instrução do processo do beneficiário para titulação
5. Como processar a emissão de TD E CDRU.⁹¹

Este material do curso tem o objetivo de Capacitar agente público em exercício no Incra, assim como seus colaboradores parceiros e público em geral, quanto ao processo de titulação de lotes de Projetos de Reforma Agrária, gerando maior celeridade a implementação de políticas públicas de regularização fundiária de assentamentos rurais de reforma agrária.

Ainda, conforme restou verificado no quadro abaixo, demonstra-se as etapas a seguido no processo administrativo de regularizações dos assentamentos:

4.2. Procedimento de titulação definitiva



Fonte: Escola Nacional de Gestão Agropecuária⁹²

Portanto, titulação definitiva é possível de ser realizada através de dois instrumentos, quais são, a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), que é o instrumento contratual com força de escritura pública, sob cláusulas resolutivas, que transfere, de forma gratuita e em

⁹¹ ESCOLA NACIONAL DE GESTÃO AGROPECUÁRIA. Curso de formação, realização e disponibilização do material em:

<https://sistemasweb.agricultura.gov.br/avaenagro/mod/page/view.php?id=1803>.

⁹² Idem

caráter definitivo, de forma individual ou coletiva, o direito real de uso da parcela da reforma agrária ao beneficiário.

O manual de treinamento operacional do Programa Titula Brasil impôs a obrigatoriedade da titulação definitiva ser emitida exclusivamente através do CDRU, para projetos ambientalmente diferenciado como, por exemplo, o Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE), Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e Projeto de Assentamento Florestal (PAF).

Contudo, existe a possibilidade de titulação através da emissão do Título de Domínio (TD), que é o instrumento com força de escritura pública, sob cláusulas resolutivas, que transfere de forma onerosa ou gratuita e em caráter definitivo, a propriedade da parcela do projeto de assentamento ao beneficiário; e a legislação não impôs a obrigatoriedade de regularização por nenhum dos dois instrumentos, independente da natureza do assentamento, vez que tal priorização no uso do CDRU, é uma orientação disposta apenas no Manual Operacional do Programa.

Sendo assim, diante todas as informações técnicas para entendimento da operacionalização do Programa Titula Brasil, faz-se necessário tecer críticas socioeconômicas sobre o formato adotado nas etapas operacionais, dos moldes e dos instrumentos jurídicos adotado nas regularizações; críticas a serem formuladas no tópico 3.2 do presente trabalho.

CAPÍTULO 3 – INSURGÊNCIAS DO MST E MPF SOBRE O PROGRAMA TÍTULO BRASIL

3.1 ASPECTOS VISÍVEIS DA LINHA ABISSAL INSERIDA NA ESTRUTURA FUNDIÁRIA ATRAVÉS DA POLÍTICA DE EMANCIPAÇÃO DOS PROJETOS DE ASSENTAMENTOS RURAIS

Faz-se necessário, inicialmente, compreender o conceito de linha abissal apresentado por Boaventura de Sousa Santos (2018), exposto que o colonialismo traçou uma linha abissal que, desde o século XVI e até hoje, divide o mundo em duas partes, ou seja, de um lado o pensamento moderno eurocêntrico e do outro lado da linha, com distinções visíveis e invisíveis, responsáveis por uma fratura radical na realidade social entre dois universos, a divisão acontece, de forma que o outro lado de lá da linha desapareça, torna-se inexistente e é produzido como inexistente e portanto, tendo como uma de suas características mais importantes a impossibilidade de copresença dos dois lados da linha.

Nesse sentido, importa promover a mudança do paradigma da regulação que tanto reforça as desigualdades sociais para outro de emancipação com políticas públicas que girem em torno da participação popular, da gestão descentralizada de recursos, do uso de tecnologias e da ocupação dos espaços de poder pela cidadania coletiva. O paradigma da emancipação dos assentados e o conceito social de assentado no ramo do direito agrário é necessário para a discussão do objeto de estudo neste trabalho. Para tanto, retoma a conceituação do próprio Instituto Nacional de Colonização da Reforma Agrária, ao dizer que um assentamento é emancipado:

É um assentamento após ter participado de diversas políticas públicas de apoio, conseguiu encontrar seu caminho de desenvolvimento econômico estando consolidado e apto a integrar-se a vida do município em que está implantado. A emancipação se dá por ato do INCRA, observadas as determinações legais e regulamentares.⁹³

Ainda, o conceito socio-antropológico de assentado à luz da obra “Os filhos da lona preta: Identidade e cotidiano em acampamentos do MST”, restou delineado entre às fls. 66-70, vez que tentou descrever a complexidade e a importância do estudo das realidades transitórias e das situações liminares que carrega o ethos do tempo pregresso e convive com

⁹³ Op. cit p. 20.

as transformações preparatórias rumo ao futuro, as quais aponta para o nivelamento social daqueles que se encontram no interstício do processo ritual responsável por remeter à imagem do MST, ainda, a obra afirma que é no conceito de *communitas* desenvolvido pelo autor Turner, que melhor conseguirá desenvolver melhor tradução dessa comunidade:

É como se houvesse...dois modelos principais de cor-relacionamento humano, justapostos e alternantes. O primeiro é o da sociedade tomada como um sistema estruturado, diferenciado e frequentemente hierárquico e posições político-jurídico-econômicas, com muitos tipos de avaliação, separando os homens de acordo as noções de “mais” ou de menos. O segundo [a *communitas*, que surge de maneira evidente no período liminar, é o da sociedade considerada como um “*cominatus*” não estruturado e relativamente ou rudimentarmente estruturado e relativamente indiferenciado, uma comunidade, ou mesmo uma comunhão de indivíduo iguais que se submetem em conjunto à autoridade geral dos anciãos rituais.”⁹⁴

Em síntese a citada obra organizou sua conceituação crítico-antropológica de assentado em um quadro⁹⁵ que dispõe a síntese baseado nas características de ser um território fixo e determinado individual e coletivo, com atividades produtiva constantes, baseadas na posse de terra e desenvolvimento da agricultura, com obtenção de renda, com sociabilidade similar à dos bairros rurais tradicionais, ainda em processo constante de consolidação e detém uma condição legal perante o governo federal e relação com o MST, de independência relativa, variando com o grau de controle que o movimento exerce sobre a atividade produtiva e sua organização.

Ou seja, para os assentamentos se tornarem emancipados, os mesmos têm que ser antigos e os assentados tenham que já ter sido beneficiado com as políticas de apoio e, portanto, terem tido a oportunidade de tentar se desenvolver economicamente, suficiência para viabilização de renda própria do assentado e de seu núcleo familiar.

Contudo, após o quadro político de 2016, sabe-se que os números no orçamento destinados às políticas públicas de apoio despencaram e que a aplicabilidade não está alcançando o percentual dos anos anteriores, conforme é possível observar através dos painéis referentes às linhas de créditos e os gráficos referente ao próprio PRONAF e ATER, dados acessados e facilmente visualizados no site da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD).

Foi capaz de estabelecer fraturas radicais que dividem a realidade social em dois universos, o universo deste lado da linha e o universo do outro lado da linha. A divisão é tal

⁹⁴ TURATTI, Maria Cecília Manzoli. **Os filhos da lona preta**: Identidade e cotidiano em acampamento do MST. São Paulo. Alameda. FAPESP. 2005.

⁹⁵ Idem

que o outro lado da linha desaparece enquanto realidade, torna-se inexistente, e é mesmo produzido como inexistente. A característica fundamental do pensamento abissal é a impossibilidade da copresença dos dois lados da linha.⁹⁶

Diante da explicação superficial da teoria da linha abissal que divide a realidade social através de fraturas radicais na sociedade, a exemplo dessas situações de desigualdades sociais, cita-se como exemplo o estudo intitulado “Impactos dos Assentamentos: Um Estudo de Caso sobre o Meio Rural Brasileiro; desenvolvido pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD) que contou com dados levantados por equipe multidisciplinar durante 2 anos, os dados expostos em tal pesquisa demonstra as discrepantes desigualdades sociais que os assentados sofrem, ou seja, a materialização das distinções entre a linha abissal invisível e visível dentro da teoria do sistema da linha abissal, vez que os aspectos considerados invisíveis, é assim considerado com relação a dados de desigualdade social, pelos simples fato de não estarem positivados, ou seja, são invisibilizados através da desconsideração de tornar positivados as discrepâncias socioeconômicas da realidade suportada por assentados.

Assim, temos que o poder e a dominação são expressões particulares de um certo tipo de relação intersubjetiva, evidentemente díspar, que tem de ser resolvida no terreno da interlocução⁹⁶, ou seja, a interrupção do discurso dos dominantes provocada pelo discurso dos dominados causando uma desobediência epistêmica.

Para demonstrar que a dominação vai além da física e visível, cita-se trecho a seguir afim de demonstrar a dominação invisível:

O tema nodal no terreno das hegemonias e emancipações não é somente a dominação, não é somente, nem sempre, a força física que, afinal, pode ser enfrentada em seu próprio terreno e sim, como indicava Gramsci, a capacidade de gerar uma concepção universal do mundo a partir dela mesma, de dominar através do consenso e de reproduzir as formas de dominação nos espaços dos dominados.⁹⁷

Ou seja, dominação por forma de imposição do consenso e decisões de uma classe sobre a outra é uma forma de linha abissal, que fundamenta outras linhas abissais como a Política de Regularização Fundiária consolidada com a promulgação da Lei nº 13.465/2017.

⁹⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Na Oficina do Sociólogo Artesão*. SP. Cortez. 2018.

⁹⁷ CECENA, A. E. "Hegemonias e Emancipações no Século XXI". v. CLACSO, Co, p. 12, 2005. Disponível em: <<http://forumeja.org.br/sites/forumeja.org.br/files/hegemoniaemancipacao.pdf>>. Acesso em: 19 de dez. 2020.

Ainda, o autor José de Souza Martins ao explicar sobre a aliança entre o capital e a propriedade privada remeteu sua origem na transição do uso do trabalho livre, pois, ao ocorrer a libertação da mão de obra escrava, o capitalismo se adequa ao momento histórico, vez que no Brasil o capitalismo cria contraditoriamente formas sociais não capitalistas, porém, determinadas pela reprodução do capital, assim o latifúndio em vez de transitar para a fragmentação e a exploração indireta do trabalho, como em outros processos de transição, segura o campesinato dentro da propriedade, contudo, não como dono e sim como mão de obra. Por exemplo, no Nordeste, os senhores de engenho tiveram sucesso em garantir a imobilização da força de trabalho com o regime de “morada” ou mesmo transitar para formas mais modernas de produção com a criação das usinas de cana-de-açúcar.

Sendo assim, vê-se a recomposição do campesinato no Brasil segue uma lógica de ciclos, conforme se vê nas palavras do autor:

A aliança se renovou em contextos distintos, como na articulação entre a dominação patrimonial rural e o populismo urbano característica do varguismo conformando um pacto político tácito em que o Estado se absteve de interferir nas relações de trabalho no campo, ao contrário do que fez nas cidades, e com isso manteve uma enorme força eleitoral conservadora que ajudou Vargas a enfrentar as instabilidades políticas do período (MARTINS, 2011, p. 85).

São as redes de clientelismo político que recriam no período republicano antigas práticas de subordinação política pessoal, a política do “favor” pré-republicana, característica das transações em torno de privilégios em uma sociedade patriarcal e estamental, na qual os domínios público e privado não estão plenamente separados.⁹⁸

Portanto, a presente pesquisa utilizando das críticas citadas, visa tecer a tese que a regularização fundiária aplicada através do Programa Titula Brasil instituirá um novo ciclo de recomposição do campesinato culminando na reconcentração acentuada de terras.

3.2 LEI Nº 13.465/2017 E O PROGRAMA TÍTULO BRASIL COMO FONTES REGULAMENTADORAS DA LINHA ABISSAL NO CENÁRIO RURAL DO PAÍS

Em 22 de dezembro de 2016, o Governo Federal publicou a Medida Provisória nº 759, sob o argumento de modernizar a regularização fundiária do país. Contudo, de acordo com Ribeiro (2017) a referida medida provisória representou uma ofensiva conservadora-liberal do presidente então no poder a época, pois, buscou extinguir os critérios que asseguravam o

⁹⁸ DA SILVA, F. M. G. “Questão agrária e democracia: uma releitura de José de Souza Martins”. In: 40º Encontro Anual da ANPOCS. ST 15 Intelectuais, democracia e dilemas contemporâneos. 2016. Caxambu. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro/st-10/st15-7/10549-questao-agraria-e-democracia-uma-releitura-de-jose-de-souza-martins/file>>. Acesso em 02 de set. 2022.

interesse social da propriedade, romper com regimes jurídicos de acesso à terra e de regularização fundiária.⁹⁹

À época da edição da Medida Provisória, diversos foram os questionamentos quanto à forma e conteúdo da matéria. Quanto à forma, o questionamento foi sobre a constitucionalidade da Medida Provisória (MP), vez que não estavam presentes os requisitos “relevância e urgência”, conforme art. 62 da CF/88 prevê. Quanto à matéria, institutos como o Ministério Público Federal (MPF) e o IBDU (Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico) questionaram o fato de a matéria ter sido apresentada em forma de medida provisória, vez que não havia urgência que a justificasse.¹⁰⁰

A demanda poderia ter sido discutida em forma de Projeto de Lei e com participação efetiva da sociedade¹⁰¹

Ainda, segundo Ribeiro (2017), no que tange a Regularização Fundiária Rural, o argumento foi à urgência e a necessidade de retomar as ações da Reforma Agrária, suspensas pelo Acórdão nº 755/2016 do Tribunal de Contas da União (TCU)¹⁰²

Diante tais argumentos, observamos a preferência em priorizar o conhecimento regulação ao invés do conhecimento emancipação, vez a utilização de argumentos positivados afim de publicar Medida Provisória nº 759 e posteriormente a Lei nº 13.465/2017; contudo, tais dispositivos legais priorizou interesses capitalistas uma vez ter aberto o mercado de terras com a possibilidade de especulação das terras dos assentados, pois, a regularização fundiária dos assentamentos rurais foi pautada na priorização de interesses capitalistas através de flexibilizações das condições de regularização fundiária, como exemplo cita-se o aumento da metragem dos lotes a ser regularizada dos assentamentos, assim expõe o seguinte trecho:

Quando a ciência moderna se transforma numa força produtiva, o conhecimento-regulação começa a dominar recodificando nos seus termos o conhecimento emancipação. Assim, o colonialismo passa a ser a ordem, e a solidariedade é transformada em caos. É isto que, em meu entender, explica a crise da dialética, no momento em que a regulação e a emancipação deixam de ter forças iguais, porque o capitalismo favorece o conhecimento-regulação e não o conhecimento-emancipação.

⁹⁹ TARCZYLA, Fidalgo Ribeiro et. al. Novos olhares sobre a Lei 13.465/2017: Potencialidades no Fortalecimento das Comunidades através dos Termos Territoriais Coletivos. Revista Insurgência. UNB. IPDMS. 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/ddiehl,+Dossie+6.+Tarcyla+Fidalgo+Ribeiro.pdf>. Acesso em 15 dez. 2022.

¹⁰⁰ Idem

¹⁰¹ Ibidem

¹⁰² Op. cit.p. 11

Contudo, os argumentos de urgência e necessidade não procede, visto as imediatas investidas de acabar com a Política Nacional de Reforma Agrária, a exemplo do fim do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, e o enfraquecimento das estruturas que executam as políticas públicas, também se soma ao pacote do desmonte o corte de orçamento com a retirada de 334 milhões no ano de 2017, e a baixa execução orçamentaria, onde até março do ano de 2017, menos de 7% do orçamento havia sido executado¹⁰⁴, como consequência dessas investidas temos os dados levantados no último censo agropecuário de 2017 que cerca de 1% dos proprietários de terra controlam quase 50% da área rural do país e em contrapartida os estabelecimentos com áreas equivalentes a 10 campos de futebol, 10 hectares, representam metade das propriedades rurais, mas representam apenas 2% da área total.¹⁰⁵

Ainda, a postura do TCU ao construir o Acórdão nº 755/2016, foi uma manobra para desmoralizar a Política de Reforma Agrária. O governo anterior vinha questionando o acórdão e defendendo as ações do INCRA, tendo inclusive publicado o Decreto nº 8.738/2016, para orientar as ações e solucionar as inconsistências apontadas pelo TCU, mas o Decreto foi ignorado pelo TCU.

Já a MP 759/2016, foi alvo de várias propostas de emendas, ao todo recebeu 732 emendas, a maioria absoluta das emendas apresentadas pelos parlamentares que defendem a reforma agrária, sendo que as emendas construídas com a participação dos movimentos sociais foram rejeitadas na Comissão Mista do Senado Federal, conforme aponta o dispendioso parecer de 261 páginas elaborado pelo relator a época Senador Romero Jucá.¹⁰⁶

De outro lado, as emendas apresentadas pela bancada ruralista tiveram como principal objetivo flexibilizar as condições para regularização do programa Terra Legal, e na parte da reforma agrária, o objetivo era dificultar ainda mais o processo de distribuição de terras e realizar a exclusão de famílias assentadas, liberando o mais rápido possível as áreas para serem negociadas, através da titulação.¹⁰⁷

¹⁰³ Op. cit p. 17

¹⁰⁴ Op. cit p. 26

¹⁰⁵ Idem p. 78

¹⁰⁶ CONGRESSO NACIONAL. Relatório Legislativo: Senador Romero Jucá. Comissão Mista da Medida Provisória nº 759, de 2016 Parecer apresentado em 24/04/2017. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/127879>. Acesso em: 11 de nov. de 2017.

¹⁰⁷ Idem

Assim, retomamos outra vez as ideias cruciais para construção de uma crítica as práticas sociais dominantes e impostas como únicas, tem-se a ideia do direcionamento das práticas sociais para um radicalismo afim de mostrar que existem formas diferentes para práticas sociais diferentes, uma vez ser extremamente negativo que a modernidade tenha conferido a ciência o privilégio exclusivo do rigor sociais diferentes.¹⁰⁸

Portanto, a prática de ser proprietário particular de terras são impostas como sendo a única forma de gerir a terra para produzir a subsistência ao ser proprietário particular, outra prática é a de que a terra só é suficiente para subsistência caso ela possua tamanho exorbitante, sendo assim, tais práticas estão sendo impostas como únicas através do privilegio dado a ciência, pois, a modernidade conferiu a exclusividade do rigor sociais a ciência, nesse caso ciência jurídica, através da lei e a imposição da regularização fundiária dos assentamentos nos moldes a serem apresentados posteriormente, obrigando aos assentados a se tornarem proprietários particulares e oportunizando a ampliação das suas terras tamanho a ser regularizado.

Boaventura, vendo a dominação que permeia as relações sociais, vai além e afirma que nossas instituições criam conformistas e, para mais, conformistas incompetentes. Assim, a busca da rebeldia advém da impossibilidade do radicalismo, pois, estamos em numa sociedade em que as nossas ideias se trivializaram, vivemos em uma sociedade em que, realmente, poderes já não têm medo da força das ideias.

Visto que o autor mencionado desenvolveu um plano de ação na tentativa de credibilizar as epistemologias do sul desenvolvida na obra “Na Oficina do Sociólogo Artesão”, através da proposição de construir manifestos a serem elaborados mediante interculturalidade e a ecologia dos saberes, ou seja, fazendo uso dos diferentes paradigmas do conhecimento, assim, os manifestos são os instrumento capazes de iniciar a efetivação do plano de ação da credibilização das epistemologias do Sul e também suficiente para iniciar a reação diante o quadro de inconformismo e impossibilidade de radicalismo diante a dupla crise da regulação e da emancipação frente a autoconsciência humana atual limitada no capitalismo.¹⁰⁹

Ainda sobre o inconformismo, temos a proposta de reação nas seguintes palavras “Talvez a noção mais arraigada hoje em dia seja a de que os modelos locais da natureza não dependem da dicotomia natureza/sociedade.”¹¹⁰

¹⁰⁸ Op. cit p. 17

¹⁰⁹ Op. cit p. 75

¹¹⁰ ESCOBAR, A. "Globalizacao da natureza e a natureza da globalização". p. 63–79, 2006.

Portanto, o autor Boaventura colocou em evidência a necessidade de construção de novos manifestos (que deverão focar naqueles temas e alternativas que acarretem um maior potencial para construir globalizações contra hegemônicas nas próximas décadas).

O autor ainda trouxe os seguintes temas a serem desenvolvidos na elaboração dos novos manifestos: democracia participativa, sistemas de produção alternativos, multiculturalismo, justiça e cidadania emancipatórias, biodiversidade, conhecimentos rivais e direitos de propriedade intelectual e novo internacionalismo operário; verifica-se a importância de tais temas ao desenvolver estudos sobre a regularização fundiária dos assentamentos rurais de forma mais coerente e justa com as necessidades dos assentados caso fosse desenvolvido o tema democracia participativa na fase anterior a promulgação da lei nº 13.465/2017 e as práticas de legalização da possibilidade de especulação fundiária dos lotes dos assentados.

Portanto em paralelo a construção de novos manifestos com os temas citados acima, acredita ser importante complementar a construção com a ideia a seguir:

Mecanismos ou “esquemas da práxis” que consistem em procedimentos estruturantes que combinam modos de identificação, definindo limites entre o eu e o outro nas interações humanas/não-humanas, modos de relação (tais como a reciprocidade, a predação ou a proteção), e modos de classificação (a sinalização lingüística de categorias estáveis, reconhecidas socialmente). Estes modos regulam a objetivização da natureza e constituem um conjunto finito de possíveis transformações.¹¹¹

3.2.1 Análise das alterações trazidas com a Lei de Regularização Fundiária

Afim de demonstrar objetivamente os aspectos visíveis da linha abissal que a Lei nº 13.465/2017 propôs no panorama da regularização fundiária temos que analisar algumas das mudanças que a lei instituiu no ordenamento jurídico e conseqüentemente na prática social dos assentamentos e assentados. A lei a ser trabalhada foi responsável por alterar 11 diplomas legais e dividida em quatro Títulos, então, diante as principais leis agrárias modificadas, elenca-se as principais alterações referentes ao Programa Nacional de Reforma Agrária, veja-se:

Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/eventos/escobar-natureza>>. Acesso em: 08 de mai. 2021.

¹¹¹ Idem

1ª) Institui o Acordo Administrativo nas ações de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de Reforma Agrária, inserindo a possibilidade de acordo administrativo vemos a flexibilização favorável aos interesses dos latifundiários que terão suas grandes parcelas de terras improdutivas compradas.

2ª) Incluiu parágrafo que prevê o pagamento por precatório judicial (art.100, da CF/88), nos casos de condenação judicial em valor superior ao da oferta inicial. O pagamento refere-se tanto com relação aos valores da terra nua do imóvel, quanto às benfeitorias avaliadas, outra mudança que atende aos interesses do capital dos latifundiários.

3ª) Possibilitou o pagamento de compra e venda de imóveis (para a reforma agrária) totalmente em dinheiro, afastando a dupla modalidade TDA's para terra nua e dinheiro para benfeitorias, nitidamente tem-se uma tendência instalada nas alterações, que é resguardar os interesses do capital dos grandes proprietários de terras.

4ª) Autorizou o pagamento de juros compensatórios, nos casos em que o preço ofertado em juízo seja divergente do preço fixado em sentença definitiva.

5ª) Prazo de Consolidação dos Projetos de Assentamento. No teor do §6º do art. 17 é imposto, que independentemente da implementação dos requisitos exigidos no inciso V do caput do artigo 17 da lei nº 8.629/1993, conforme os seguintes requisitos “a consolidação dos projetos de assentamento integrantes dos programas de reforma agrária dar-se-á com a concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, bem como com a outorga do instrumento definitivo de titulação”

Assim vemos que a lei de regularização fundiária traz mudanças perigosas para os assentados, pois, os assentamentos serão consolidados sem a implementação dos mínimos requisitos dispostos inicialmente na lei e necessários para que os assentados consigam caminhar economicamente, que é a concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, resta nítido a linha abissal, os assentados como categoria do lado de cá da linha abissal é considerado não merecedor de ser apoiados por políticas públicas de apoio, como exemplo os créditos fundiários, e portanto resta aniquilado a possibilidade de copresença dos assentados tentar caminhar economicamente um dia no mesmo cenário que os grandes latifundiários.

Ainda, os assentamentos que em 1º de junho de 2017 contassem com quinze anos ou mais de criação deveriam ser consolidados em até três anos. Novamente, vê-se um mecanismo destinado para forçar a emancipação dos assentamentos, independentemente do acesso as políticas públicas. O que determinará a consolidação será meramente o prazo de 15 anos.

Outra mudança direcionada para viabilizar que os projetos de assentamentos não estruturados, voltem ao mercado e se tornem novamente grandes concentrações, de terras após receberem os títulos definitivos.¹¹²

Temos aqui um aspecto visível da linha abissal que é consolidada com a legalização de terras por meio do lapso temporal sem ao menos observar a realidade social e econômica do lado de cá da linha, observando apenas o lado de lá, ou seja, o lado do capital e dos interesse de poder dos latifundiários.

Temos aqui um aspecto visível da linha abissal que é consolidada com a legalização de terras por meio do lapso temporal sem ao menos observar a realidade social e econômica do lado de cá da linha, observando apenas o lado de lá, ou seja, o lado do capital e dos interesse de poder dos latifundiários.

6ª) Titulação de Beneficiários de Parcelas em Projetos de Assentamento. Nesse ponto, têm-se três mudanças que merece demonstrar, respectivamente, a vedação geral à negociação por 10 anos, contados da emissão do CCU (Contrato de Concessão de Uso); a definição de modalidade de titulação, Título-TD ou Concessão de Direito Real de Uso - CDRU ficará a cargo do INCRA; o valor de alienação dos lotes, nos casos de títulos de domínio, passa a ser calculado conforme regras próprias e objetivas.¹¹³

7ª) Titulação em áreas em que ocorreram desmembramentos ou remembramentos. Alteração que trouxe a possibilidade de expedição do TD ou CDRU diretamente nas situações de desmembramento ou remembramento de lotes por beneficiários ocorridos até 22/12/20148, ou seja, dois anos da edição da medida provisória nº 759, observados a fração mínima de parcelamento e do limite de área de até quatro módulos fiscais por beneficiário.

8ª) Ocupação sem anuência do INCRA. Tal dispositivo não ficou claro, pois, não fora especificado qual área esteja ocupada, ficando ambíguo se são as áreas a serem desapropriadas ou os próprios projetos de assentados já implantados. Apenas especificou-se que diante tal situação caso o indivíduo caso não enquadre como beneficiário do PNRA será notificado para desocupar e sofrer a eventuais responsabilizações.

9ª) Seleção dos beneficiários da Reforma Agrária. Esse ponto sofreu várias mudanças, as quais serão pontualmente demonstradas no tópico 2.3, afim de demonstrar o cenário das epistemologias do sul dentro das estruturas fundiárias objeto de regularização fundiária.

10ª) Procedimento de Seleção. O procedimento de seleção será realizado por editais públicos, de ampla divulgação no município do projeto de assentamento e municípios

¹¹² Op. cit p. 7

¹¹³ Op. cit. p. 65

limítrofes, com lista classificatória de candidatos contemplados e de excedente, a lista de excedentes terá validade de dois anos. Diante findar o prazo e surgimento de vaga em projeto de assentamento, deve ser aberto processo seletivo específico para a vaga.

A partir desse procedimento, verifica-se que é ignorada a realidade agrária e ao mesmo tempo que é negado o papel das organizações e movimentos sociais que lutam pela terra, pois, essa municipalização trouxe o risco de exclusão de beneficiários que de fato tenham direito, em razão de forças locais contrárias à reforma agrária, que tentam impedir o avanço da reforma agrária.

12^a) Autorização para celebração de Contrato de Interação.

13^a) Alienação dos imóveis titulados, alteração intrigante, pois, a alienação foi condicionada a apenas um critério, que é o prazo de inegociabilidade de dez anos. Assim, vê-se que diante de todos os critérios a serem preenchidos para regularizar os títulos e todo o tempo dispendido na espera da disponibilização das políticas públicas de apoio para que fossem acessados os créditos capazes de auxiliar no manuseio da terra e então torná-la produtiva o suficiente para se emancipar, critério esse que foi alterado a um critério abstrato que é possível ser preenchido com a consolidação de 15 anos do assentamento.

Assim, verifica-se que o assentado deve esperar 15 anos para que ocorra a consolidação e mais 10 anos após a consolidação, referente ao prazo de inegociabilidade, ou seja, 25 anos da sua vida à mercê de políticas públicas limitadas.

14^a) Regularização e Titulação das ocupações irregulares. A lei também trouxe as hipóteses e condições de regularização e titulação de lotes que foram ocupados sem autorização do INCRA. Foram conjugados critérios objetivos e subjetivos para a regularização, respectivamente, tempo do projeto de assentamento com mais de dois anos criados antes de 22/12/2014; tempo pessoal de ocupação do interessado com mais de um ano; enquadramento do interessado nos critérios de elegibilidade do programa de reforma agrária e concomitante não se enquadrar nas vedações legais e, por fim, ausência de candidatos excedentes destinados ao projeto de assentamento

Verifica-se que até a quarta alteração as mudanças foram direcionadas para beneficiar o proprietário de grandes proporções de terras, incentivando o modelo de modernização do Campo, podendo considerar como o lado de lá da linha abissal, uma vez a inserção de facilidades no ordenamento jurídico direcionada ao latifundiário.

As demais mudanças apresentadas como melhorias a serem implantadas para os assentados, apenas enfraqueceram os movimentos sociais, e ainda, promulgou a lei de regularização fundiária, propiciando falsa esperança de liberdade que irá ocasionar o

contrário, o retrocesso representado na concentração de terras na mão de poucos, vez que a natureza do dinheiro tende a ser mais forte, visualizado no desejo de tornar bens em dinheiro se torna mais intenso que o desejo de tornar dinheiro em bens.¹¹⁴

Tais mudanças ditas como melhorias e desenvolvimento pode ser analisada através dos ideais de Gandhi, observado com em suas próprias palavras: “Não venham com esses termos de desenvolvimento; desenvolvimento é desenvolvimento capitalista, é crescimento econômico, significa destruição da nossa indústria, da agricultura camponesa, da nossa cultura, da nossa sociedade”.

Tal retrocesso vem sendo maquiado através da falsa esperança de liberdade apresentada na titulação definitiva, a qual recentemente foi denunciada pelo MST (Movimento dos Trabalhadores SEM-TERRA) e, também o MPF (Ministério Público Federal), orientou ao INCRA, a tomar cautela em alguns aspectos importantes dispostos na aplicação do Programa Titula Brasil, vez que conseqüentemente ao modelo de regularizações fundiárias no Programa, poderá auxiliar na concentração de terras.

Pois, ao observar as legislações específicas que regulamenta o Programa Titula Brasil, especificamente neste momento à luz do Decreto nº 9.11/2018, a IN nº 99/2019 (INCRA), a Portaria Conjunta MDA/INCRA nº 1 de 2020, que instituiu o Programa Titula Brasil, não resta imposto em nenhuma destas normas a obrigatoriedade ou preferência em adotar o instrumento jurídico de titulação definitiva materializado no Título de Domínio.

Contudo, o Manual de Planejamento, Procedimento e Fiscalização do Programa Titula Brasil, que foi elaborado em atendimento à determinação dada pelo inciso III do art. 3º da Portaria Conjunta nº 1, de 2 de dezembro de 2020, que institui o Programa, e em conformidade com a Instrução Normativa nº 105, de 29 de janeiro de 2021, que regulamenta o funcionamento dos Núcleos.

Ou seja, documento que contém diretrizes e procedimentos gerais de orientação a serem seguidos pelos atores envolvidos na implantação, funcionamento, planejamento e fiscalização dos Núcleos Municipais de Regularização Fundiária.

Neste documento facilmente consegue-se verificar a orientação em utilizar preferencialmente o instrumento de Título de Domínio, conforme os tópicos inseridos no corpo do documento, nas páginas 42, 43 e 46, ao instruir o preenchimento do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária, nos itens de nºs 20, 21 e observação adenda ao

¹¹⁴ SMITH, Roberto. *Propriedade da Terra e Transição: Estudo da Formação da Propriedade Privada da Terra e Transição para o Capitalismo no Brasil*. SP. Editora Brasiliense. 1990.

item nº 27, os quais trazem as seguintes mensagens:

20 - Após o procedimento do item 19, o sistema registra o status “3” Para Expedir com a emissão do Título de Domínio para a beneficiária (Ex: RN005500000350 – Maria Josineide dos Santos)

21 – Procedimentos para emissão do Título

21.1 – Na aba Emissão, selecionar - Título de Domínio 27.

“Observação: A emissão da Concessão de Direito Real de Uso – CDRU, se dará somente para os projetos diferenciados (PAE, PDS e PAF).¹¹⁵

Diante a observação da possibilidade de emissão do CDRU, apenas para os seguintes modelos de assentamento: Projeto de Desenvolvimento Sustentável – PDS, Projeto de Assentamento Florestal – PAF e o Projeto de Assentamento Agroextrativista – PAE.

Esteve estabelecido pela Norma de Execução Incra nº 93, de 2010,¹¹⁶ antes inclusive da alteração legislativa operada pela Lei nº 13.001, de 2014, visto que a mencionada lei retirou a imposição, restou possível a outorga da CDRU também aos beneficiários de projetos de assentamento tradicionais.

Contudo, contrário as orientações propostas no Manual do Programa Titula Brasil, é possível emissão de CDRU em titulações de assentamentos tradicionais, conforme trecho a seguir:

Atualmente, tanto a CDRU quanto a definição dessas modalidades de assentamentos ambientalmente diferenciadas passaram a ter previsão no Decreto nº 9.311, de 2018¹⁴⁰, que preserva, na essência, o conteúdo da disciplina anterior desenvolvida Incra. A CDRU, todavia, e como já dito, é prevista não só para os assentamentos ambientalmente diferenciados, mas também como forma de titulação definitiva, inclusive para os assentamentos tradicionais.¹¹⁷

Ainda, complementando tais comentários, a Lei comentada pelos Procuradores também expôs que o documento CDRU, é uma das novas espécies dos direitos reais regulamentado no art. 10 da Lei nº 11.481, de 2007 e, que possui uma importância salutar devido seu caráter social com a segurança jurídica proposta a tal instrumento, visto que:

(...) acrescentou ao rol de direitos reais do art. 1.225 do vigente Código Civil duas novas espécies: a concessão de uso especial para fins de moradia e a concessão de direito real de uso. Tal aditamento é que dá o tom social da nova proteção jurídica.

¹¹⁵ Idem

¹¹⁶ BRASIL. Incra. Norma de Execução nº 96/2010. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/ne_96_2010.pdf. Acesso em: 17 de maio de 2018.

¹¹⁷ Lei nº 8.689/93 comentada por Procuradores Federais: uma contribuição da PF/INCRA para o fortalecimento da Reforma Agrária e do Direito Autônomo. In: FIDELES, Junior Divino (coord.). 2. ed. Brasília, DF: PFE/Incra, 2011. p. 25.

No regime da lei civil revogada, o uso especial de um imóvel se aproximaria da posse. No novo regime, aproxima-se da propriedade. O uso especial, seja para fins de moradia, seja na concessão de uso para outras finalidades compatíveis com a figura da concessão de direito real, uma vez que se alinha, expressamente, aos direitos reconhecidos como reais pelo Código Civil, passa a garantir ao titular do direito o poder exclusivo de usar, gozar e dispor da coisa contra a quem quer que o venha a perturbar, violar ou lesar, inclusive a própria União. Efeito erga omnes típico dos direitos reais, como o da propriedade.¹¹⁸

Sendo assim, o uso do instrumento de titulação CDRU, consubstancia um meio de efetivar a função socioambiental das terras públicas, limitando o direito de propriedade privada, ainda é uma salvaguarda o patrimônio público, evitando sua alienação para fins não condizentes com o interesse social. Além disso, o concessionário fica obrigado a destinar o bem público ao fim estabelecido em lei, o que mantém resguardado o interesse público que originou a concessão de direito real de uso.

Em contrapartida, o instrumento de titulação TD, é vista como um modo especial de alienação de bem público, através do qual se transfere a titularidade do imóvel que passará à esfera do patrimônio privado e, o Incra transfere em definitivo a propriedade plena da parcela ao beneficiário da reforma agrária. Cumpridas as condições da titulação o beneficiário consolidará a propriedade do imóvel em seu patrimônio, podendo dar a ela a destinação que bem entender, como outra propriedade qualquer.

Auxiliando na construção da crítica central da temática da pesquisa, o Grupo de Trabalho Reforma Agrária e Conflitos Fundiários do Ministério Público Federal, desenvolveu material publicado no ano de 2021, que utilizou do art. 189 da CF/88, art. 189 “ Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.”

E, posterior, cita-se que a Lei nº 8.629/1993 regulamentou três formas de regularização, CCU, CDRU, TD; e, ao discorrer sobre as características dos instrumentos, afirmou que é um título que não transfere a propriedade da terra ao assentado, somente o direito real de uso, permanecendo a propriedade em nome do Incra. Com isso, evita-se o retorno a terra ao mercado e possui força de escritura pública.

¹¹⁸ FIDELES, Junior Divino. INCRA. LEI Nº 8.629/1993 comentada por Procuradores Federais .2ª Edição. 2018. DF. Disponível em: http://www.contag.org.br/imagens/ctg_file_10171941_15012019172213.pdf. Acesso em 05 de abr. de 2022.

E, o Grupo de Trabalho do MPF, chegou a conclusão:

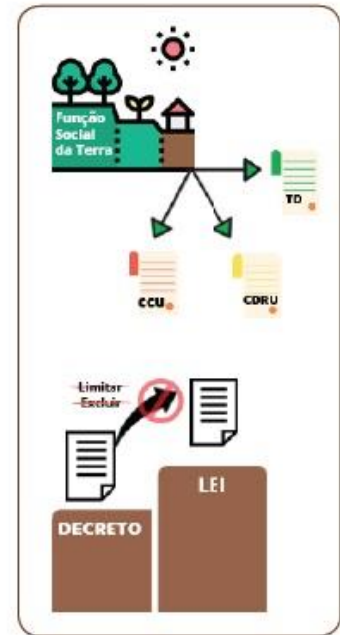
2 POSICIONAMENTOS DO GT REFORMA AGRÁRIA E CONFLITOS FUNDIÁRIOS

A **função social da terra** deve ser observada em cada um dos três instrumentos. Deve-se reconhecer que, no caso do **TD**, há um risco maior de mercantilização da terra e da venda de lotes, incrementando a especulação em torno do imóvel. Por essa razão, recomenda-se **ampla discussão** a respeito desse título.

O **CDRU** é um instrumento que tem embasamento legal e cabe aos beneficiários, coletiva ou isoladamente, avaliarem a viabilidade de adoção dessa modalidade de titulação.

É necessário assegurar a **autonomia da comunidade e do assentado** para participarem ativamente do processo de regularização fundiária e optarem pela forma mais adequada a sua realidade.

Cabe ao assentamento e aos assentados decidirem a espécie de titulação, nos termos da Constituição Federal, do Código Civil e das leis que dispõem sobre a reforma agrária.



Fonte: MPF ¹¹⁹

Concomitante com tais conclusões sobre o uso preferencial do instrumento jurídico de titulação CDRU; ainda, retorna-se a crítica introduzida no tópico 2.2, frente o cenário da regularização dos assentamentos de reforma agrária, que restou delineado nos moldes da Lei nº 13.465/2017, com a imposição de consolidação automática – principal efeito do ato de consolidação é encerrar a disponibilização pelo Incra dos investimentos em infraestrutura no assentamento, a exemplo de construção e reforma de estradas e pontes, cessando essa sua responsabilidade com a área¹²⁰ automática - pelo fato de retirar do rol taxativo de requisitos obrigatórios o requisito de os assentamentos terem sido beneficiados com o crédito instalação, para que então se tornasse possível a regularização.

Ainda, a própria legislação reconhece que a realidade dos assentamentos em que transcorrido o prazo estabelecido para computar a consolidação automática, ainda não foram

¹¹⁹ Ministério Público Federal (MPF). Grupo de Trabalho Reforma Agrária e Conflitos Fundiários. Guia Reforma Agrária e Formalização do Acesso à Terra. Brasília. 2021. Disponível em: https://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPDH/caop_dh/guia-reforma-agraria-22012021.pdf Acesso em: 14 de dez. 2021.

¹²⁰ Idem

realizados os investimentos esperados, pois, em muitas situações houve sequer a concessão do crédito instalação e às vezes nem mesmo a construção de moradias ou infraestrutura.

Portanto, pautado nesse modelo de regularização fundiária de assentamentos rurais à luz da Legislação retro discutida, desenvolveu o Programa Titula Brasil objetivando findar com tais regularizações, contudo, faz necessário retomar a crítica aos moldes de Regularização proposto por tal Programa.

Com a inserção de imagens no tópico 2.2, que dispõe do passo a passo dos procedimentos necessários para realização das titulações nos moldes do Programa Titula Brasil, consegue-se verificar que o Governo Federal na tentativa de fugir da problemática de insuficiência de Recurso de Pessoal e orçamentário, implantou um sistema de cooperação entre municípios e o INCRA.¹²¹

Para que as Prefeituras coloque a disposição ao menos um servidor para atuar no NMRF, a regularização de assentamentos no município, sendo assim, a prefeitura arcará com os gastos com os recursos de pessoal, contudo, o conforme disposto no tópico 2.2, a parte do treinamento do pessoal que teve acesso demonstra ser raso no sentido de conteúdo.

Ainda, o objetivo de modernização proposto pelo Programa, na verdade trouxe brechas para se utilizar de instrumentos genéricos para instruir realidades distintas, como exemplo disso, o termo de adesão entre prefeituras e o INCRA, é genérico e não dispõe de planejamento no desenvolvimento dos trabalhos a serem realizados nos assentados do município.

Portanto, diante a legislação da temática regularização fundiária de assentamentos rurais, pode-se concluir que foi moldada no formato totalitarista visto que por mais zeloso que seja o pensamento conservador moderno ao exaltar os valores da democracia, que foi apresentado no Programa Titula Brasil e na Lei nº 13.465/2017, como a possibilidade em efetivar a vontade do povo, em se tornarem proprietários de suas glebas de terras, contudo, ainda assim tal discurso, não põe em dúvida que as relações de propriedade e relações de força constituem a essência da política.

Para imagina o modelo democrático no limiar do regime totalitarista do país que foi capaz de delinear a política de regularização fundiária de assentamentos, é necessário pensar o social do país, vez ser impossível não nos remetermos a questão de poder, pois, o poder se constitui em relações, para haver alguém que comande, deverá também ter alguém que

¹²¹ Controladoria Geral da União. Relatório de Avaliação: auditoria anual de contas financeira – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Exercício de 2021. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br › relatorios › download>. Acesso em: 07 de jul. De 2022.

obedeça, seguir a ordem de um poder significa aceitá-lo pela força, pela autoridade ou pela inconsciência do obediente.

E, é necessário esclarecer que existe uma distinção entre poder formal e poder real, é possível discernir tais poderes, ao olhar a estrutura executiva e política de um Estado, pois, ao olhar os órgãos, instituições que necessitam de serem preenchidos por pessoas escolhidas e/ou que realizaram um processo para ali estar, esses órgãos e pessoas detêm poderes formais; pois, poderão a vir a perder essas funções.

Por detrás deles estão os detentores dos poderes reais, os que definitivamente exercem o mando e traduzem, nas leis, seus interesses e suas esperanças, então, os relatos dos moldes de aplicabilidade de regularização fundiária do Programa Titula Brasil, desenvolvido pelo INCRA, não é um ataque a instituição, apenas uma constatação de instituição que detém poder formal, visto que suas funções são orientadas por aqueles que detêm o poder real, os que articularam nas criações legislativas e realizaram as interpretações pautado nas projeções de suas esperanças particulares, ou seja, a políticas e seus executores.

O modelo de regularização fundiária de assentamentos desenvolvido pelo Programa Titula Brasil, feriu o pensamento democrático, o qual acredita ser sagradas as liberdades individuais e as garantias dadas à segurança dos cidadãos e, pois, as normativas que regem a titulação dos assentamentos dispõem da liberdade de escolha de qual instrumento jurídico em formalizar a titulação, contudo, não é o que está ocorrendo, está sendo adotado o Título de Domínio, instrumento que trás fragilidade socioeconômica aos assentados e fere a segurança dos cidadãos, diante da reconcentração fundiária e conseqüentemente aumento de desigualdades socioeconômico.

Também restou frustrado o princípio da vedação ao retrocesso ou proibição do regresso, desenhado através de importante decisão publicado no julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF) em Recurso Extraordinário com Agravo nº (ARE 639.337 AgR / SP - Relator(a): Min. CELSO DE MELLO), expõe trecho do julgado:

(...)

DESCUMPRIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEFINIDAS EM SEDE CONSTITUCIONAL: HIPÓTESE LEGITIMADORA DE INTERVENÇÃO JURISDICIONAL. - O Poder Público - quando se abstém de cumprir, total ou parcialmente, o dever de implementar políticas públicas definidas no próprio texto constitucional - transgredir, com esse comportamento negativo, a própria integridade da Lei Fundamental, estimulando, no âmbito do Estado, o preocupante fenômeno da erosão da consciência constitucional. Precedentes: ADI 1.484/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.. - A inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição e configura, por isso mesmo, comportamento que deve ser evitado. É que nada se revela mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente, ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno

de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem ajustados à conveniência e aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos.
(...)

A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. - O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstando-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados.¹²²

Tal princípio restou frustrado, conforme demonstrado nos tópicos 2.1 e 2.2, a insuficiência e inefetividade das políticas públicas de apoio da reforma agrária e, portanto, o descumprimento da Política Nacional de Reforma Agrária – PNRA e, ainda neste tópico, restou demonstrado insuficiente socio-economicamente para as condições de subsistência futura dos assentados que forem titulados nos moldes do Programa Titula Brasil, e, também restou retrocedido o direito prestacional de acesso a créditos rurais, tais direitos estão pautados nos arts. 189 e o inciso XXII do art. 5º, ambos da Constituição Federal, os quais prevê a regularização dos assentamentos prevê e o direito fundamental de proteção da propriedade desde que cumpra a função social, tal direito tem o objetivo de assegurar uma vida digna, livre e igualitária a todos, que também restou frustrado, pois, diante o modelo do instrumento adotado na regularização, os assentados não terá dignidade de vida e não terá condições igualitárias, exemplo disso, é a limitação de acesso a créditos rurais necessários ao desenvolvimento.

Diante todo exposto, pode-se arrematar a crítica pautada nas observações da teoria filosófica da soberania da sociedade diante a invenção democrática, pautado nas observações propostas diante as revoluções, tal teoria elaborou complexas observações concluindo que alguns sistemas políticos estão no limiar político democrático/totalitário, e utilizam de argumentos revolucionários para conseguir tecer suas construções legislativas, sendo assim, trabalhará especificamente com a segunda observação, qual é:

¹²² STF - ARE: 698258 SP, Relator: Min. TEORI ZAVASCKI, Data de Julgamento: 08/09/2014, Data de Publicação: DJe-177 Divulgado em 11/09/2014 Publicado em 12/09/2014). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627428>. Acesso em: 24 de jun. De 2022.

Segunda observação: não se pode interrogar a revolução atendo-se à sua idéia – ou, à representação dos atores que se comportam como os encarregados da missão da História universal e pretendem que a Revolução fale pela sua boca. A idéia de Revolução, tal como é extraída do discurso dos revolucionários, até mesmo da ação que se realiza sob o signo desse discurso, não se teria formado ou teria permanecido privada de eficácia se faltasse uma subelevação das massas. Chamaremos revolta a essa subelevação? Se se quiser. Mas então reconhecamos que não se pode cortar o cordão umbilical que liga a revolução à revolta.

(...)

O que dá à revolução seu caráter específico é o tipo de sociedade do qual se desenvolve (reato assim como o meu primeiro argumento), é que as massas, seja qual for o objeto de suas primeiras reivindicações, se chocam contra o Estado, contra um poder garantia da unidade e da identidade nacional e que opondo a violência à sua violência, denegam sua legitimidade e atingem, no mesmo lance a integridade do corpo político.¹²³

Ou seja, o discurso revolucionário inserido no ordenamento jurídico para a construção legislativa de regularização fundiária e conseqüentemente de efetivação da Reforma Agrária, foi pautado na Modernização da temática através do Programa Titula Brasil, sendo assim, a observação afirma que se houver subelevação das massas e se choquem contra o Estado, contra o poder opondo violência à violência, talvez consiga integridade no corpo político.

Nesse contexto, corroborado pelos atuais (ano de 2022) ataques da representante executivo do país, Jair Messias Bolsonaro, nas suas tentativas de propagandear o Programa Titula Brasil, utiliza de ameaças a luta do MST, ao dizer que o MST acabou, que os assentados agora são parceiros dos fazendeiros, portanto, com ações insurgentes, o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), vem trazendo atona as problemáticas enfrentadas pelos trabalhadores assentados, diante a modernidade que o Programa Titula Brasil propôs, contudo o MST discorda conforme se vê:

Os dados corroboram uma das principais críticas de movimentos sociais contrários ao programa, de que o Titula Brasil deixará os pequenos agricultores e assentados mais expostos a pressões e interesses locais. “As prefeituras não possuem expertise e técnicos treinados para realização de um serviço tão complexo e importante como a regularização fundiária”, opina Ana Moraes, membro da coordenação nacional do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). “A fiscalização ambiental, trabalhista e sobre o domínio e a produtividade diminuirá”.

Nesse cenário, a nova estratégia adotada pelo Incra tem sido a pressão às famílias assentadas em adotar como única forma de regularização dos lotes o Título Definitivo (TD), a partir da criação do programa “Titula Brasil”, que facilita a titulação de terras e a legalização da grilagem.¹²⁴

¹²³ LEFORT, Claude. *A Invenção Democrática: os limites da dominação totalitária*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987, p. 127.

¹²⁴ MST. Sem “modernização”, Titula Brasil promove conflitos de interesse, grilagem e violência contra povos do campo. 05 de abril de 2022. Disponível em: <https://mst.org.br/2022/04/05/sem->

Há mais de 30 anos, o MST e vários movimentos populares e sindicais do campo defendem a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) na regularização dos assentamentos de Reforma Agrária. O CDRU garante o reconhecimento da função social da terra e evita a mercantilização dos lotes e a privatização dos assentamentos.¹²⁵

Sendo assim, na terça feira, dia 31 do mês de maio de 2022, o MST às 10h30, convocou coletiva de imprensa no Distrito Federal, em Brasília, e enunciou ao público o balanço das ocupações que tange a reforma agrária no Brasil frente a atual conjuntura política, além de apontar projeções que o Movimento traz para o próximo período, ainda, explanou publicamente sua denúncia da problemática e violação de direitos enfrentada com o modelo de regularização fundiária que decidiu utilizar instrumento TD nas titulações, o qual não é adequado aos objetivos da Reforma Agrária e fragiliza a propriedade do assentado, pois, a facilidade na comercialização abrirá as portas para as pressões econômica.¹²⁶

Ou seja, o desenvolvimento promovido na regularização fundiária traz à mercê fenômenos como concentração de terras, devido a especulação fundiária que a lei de regularização fundiária abriu possibilidades, portanto, ter-se-á, a possibilidade de duas formas de fenômenos, que são respectivamente, absorção da mão de obra excedente com remuneração abaixo do preço, pois, a oferta de mão de obra aumentará, devido a ociosidade daqueles que venderem suas glebas de terras, ou o ocorrerá a expropriação do campesinato, ambas possibilidades vão de encontro com o que Gandhi diz, esse desenvolvimento capitalista significa destruição da nossa agricultura camponesa. Diante a crítica com relação a forma de desenvolvimento proposto pelos moldes capitalistas, resta apresentar a ideia de pós desenvolvimento através do trecho a seguir:

Contudo, o fato é que em nosso interesse, com a globalização, o lugar desapareceu. Um conjunto de trabalhos recentes tentam superar este paradoxo ao resolver algumas das armadilhas epistemológicas que impõem as teorias da globalização. Ao mesmo tempo, oferecem elementos para pensar para além do desenvolvimento, ou seja, para uma conceitualização do pós-desenvolvimento que é mais favorável à criação de novos tipos de

modernizacao-titula-brasil-promove-conflitos-de-interesse-grilagem-e-violencia-contra-povos-do-campo/. Acesso em: 25 de maio de 2022.

¹²⁵ MST. Procurador e advogado comentam Guia de Regularização, publicado pela PFDC/MPF. 2 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://mst.org.br/2021/02/02/procurador-e-advogado-comentam-guia-de-regularizacao-fundiaria-de-assentamentos-rurais-publicado-pela-pfdc-mpf/>. Acesso em: 25 de maio de 2022.

¹²⁶ COLETIVA DE IMPRENSA. MST. Realizada em 31 de junho de 2022, em Brasília. Divulgado em: <https://www.youtube.com/watch?v=dVAIElrAtqo>.

linguagens, compreensão e ação.¹²⁷

Tais possibilidades de fenômenos é suscitado ao imaginar o capital adentrando de forma agressiva mediante especulação das estruturas fundiárias dentro dos assentamentos rurais, uma vez ser verificado tais fenômenos dispostos em cenários distintos, contudo, com semelhanças estruturais, conforme vê-se expostos pelos seguintes autores nos respectivos trechos:

Os proprietários de terra são geralmente atraídos a competir por aquele padrão particular de desenvolvimento, aquele pacote de investimentos e atividades, que tem a melhor perspectiva de melhorar as rendas futuras. A moldagem do padrão geográfico do uso da terra para a competição depende da competição entre os proprietários de terra para aumentarem as rendas. A coordenação possibilitada pela existência dos mercados fundiários e pelas sinalizações dos preços é, nesse aspecto, de vital importância.

Mas o caráter anárquico dessa competição pode ter fortes consequências negativas. Os capitais excedentes podem ser colocados para trabalhar de maneiras perdulárias; proprietários de terra individuais, agindo em seu próprio interesse imediato e buscando maximizar a renda fundiária da qual podem se apropriar, podem pressionar alocações do capital à terra de modos que não fazem sentido do ponto de vista das exigências gerais da acumulação.¹²⁸

O caráter geral dessa verdadeira expropriação do campesinato revela-se no momento em que, (...) o latifúndio limitando sua fixação como pequenos proprietários na própria região e reduzindo-se as possibilidades de migração para o centro ou norte; mas também por seu endividamento junto aos bancos e pela inviabilização dos economicamente mais fracos no bojo do processo de competição que se instala com a entrada do grande capital em circuitos sobre os quais, anteriormente, os agricultores tinham um relativo controle¹²⁹

Veza o Brasil ser um dos países com maior concentração de terras do mundo e o local que possui os maiores latifúndios, conforme, demonstrado no último Censo Agropecuário do país, realizado em 2017, demonstra que os anos passam e essa estrutura não apenas permanece, mas se agrava, com índices de concentração cada vez maiores.¹³⁰

¹²⁷ Op. Cit.p. 17

¹²⁸ HARVEY, D. A Teoria da Renda. *Os limites do Capital*, n. 14, p. 428–476, SP. BOITEMPO. 2008.

¹²⁹ PALMEIRA, M. Moacir Palmeira. "Modernização, Estado e Questão Agrária. 1987" Disponível em: . <<https://www.scielo.br/j/ea/a/hN3hk6JsVVyLBLRrJC9cRyR/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

¹³⁰ IBGE. *Censo Agropecuário*. 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/21814-2017-censo-agropecuaria.html?=&t=conceitos-e-metodos>. Acesso em: 25 set. 2021.

3.3 AS EPISTEMOLOGIAS DO SUL NO CENÁRIO DA INEFETIVIDADE DA POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA ANTE A POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS ASSENTAMENTOS RURAIS

Foi imposto à reforma agrária um conjunto de entraves a partir do ano de 2017, os quais foram responsáveis por frear sua implementação, o que historicamente já é um processo de bastante luta, tais entraves demonstram as várias representações das epistemologias do sul.

Faz-se necessário explicar a teoria de Epistemologias do Sul e o que é o Sul Global:

Para dar conta da diversidade do mundo, são necessárias as epistemologias do sul como um esforço epistemológico, um esforço sobre a política de conhecimento, sobre a formação de conhecimento, que luta exatamente contra a dominação das epistemologias do Norte – e, por isso, quando estas não existirem, também não serão necessárias as epistemologias do sul.

Não é um Sul Geográfico, obviamente. É um Sul geopolítico. O Sul é o conjunto de países de grupos sociais, de nações que tem Estado sujeitos aos sistemas de opressão e, portanto, é um Sul que também existe no Norte geográfico, ou seja, existe um Sul dentro do Norte geográfico.¹³¹

Observe respectivamente os entraves; Acórdão nº 775/2016159 votado em Sessão Ordinária no dia 06/04/2016 no Tribunal de Contas da União (TCU), determinou a suspensão dos processos de cadastro e seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária, entre o período de abril de 2016 a setembro de 2017.

Ainda no de 2016 foi enfrentado período de recesso das políticas públicas e créditos, conseqüentemente dificuldades para alcançar a emancipação de fato, ainda, em 22 de dezembro de 2016, o Governo Federal Publicou a Medida Provisória nº 759/2016, que se apresentou como proposta de modernização do campo e a emancipação dos assentamentos ignorando o requisito e necessidade de já ser independente economicamente.

Diante o enfrentamento de tantos entraves consecutivos, os assentados viveram um esgotamento de energias ao suportarem a luta para acessar a terra, as políticas públicas e os créditos fundiários.

A lei de regularização fundiária foi apresentada aos assentados como forma de legitimar a dignidade perante a sociedade e assim cessar tais lutas contra os entraves constantemente enfrentados. No entanto, a longo prazo, talvez a lei aqui trabalhada seja o delineamento da linha abissal que poderá ser visualizada como gatilho de várias mudanças e aplicações que talvez venha a repercutir a longo ou médio prazo em implicações negativas na

¹³¹ Op. Cit p. 17.

realidade dos assentados, vez que tais mudanças ainda estão em aplicação, portanto, sequer conseguir-se-á mensurar com exatidão tais implicações, apenas o tempo e a consolidação de tais delineares da Política de Regularização Fundiária conseguirá demonstrar se as repercussões serão ou não negativas para a realidades dos assentados.

Mas, nos atentemos que as aplicações iniciais dessa lei estão sendo noticiadas pelos canais oficiais como totalmente positivas. Um dos poucos canais de circulação que noticiou sobre a possibilidade de insegurança a ser enfrentada pelos assentados ante a lei de regularização fundiária, expôs com a seguinte manchete “A MP 759 coloca terras de reforma agrária na mira do agronegócio – resultado prático da proposta deve ser o aumento do assédio de grandes fazendeiros sobre pequenos assentamentos e agricultores”.¹³²

Neste sentido, ocorrerá futuras e possíveis vendas de lotes, o uso de assentados como laranjas pelos latifundiários para se beneficiarem com a regularização de parcelas de terras por preços menores que o de mercado, ou seja, o assédio que os assentados irão sofrer foi analisado, considerados ou serão ao menos divulgados quando começarem a ocorrer?

Ainda, vê-se que em 24/11/2017 o INCRA enviou a Casa Civil da Presidência da República a minuta do decreto de regulamentação da referida lei. A minuta propõe regulamentar a seleção de famílias, a regularização fundiária dos lotes nos projetos de assentamento, a titulação e alguns outros assuntos correlatos.¹³³

A minuta proposta extinguiu, entre outros, o conceito de “entidade representativa”, que legitima a relação organizativa entre as famílias acampadas/assentadas e o Estado. Entidades que em casos específicos quando legalmente constituídas, podiam ser beneficiárias de título de domínio coletivo, o que foi proibido na minuta apresentada.¹³⁴ Tal extinção possui características da crise emancipatória descrita pelo autor Boaventura.

A definição de acampamento ganhou uma descrição adicional, condicionando seu reconhecimento à inscrição das famílias no CadÚnico para além da formalização de vulnerabilidade, a exigência deste cadastramento cria mais uma etapa burocrática, outro exemplo do conhecimento regulação, dificultando o reconhecimento das famílias acampadas como reivindicantes de um direito constitucional e dos acampamentos como espaço de protagonismo na luta pela terra e de demanda ativa por políticas públicas.¹³⁵

¹³² TRUFFI, R. A MP 759 coloca terras de reforma agrária na mira do agronegócio. Carta Capital. Publicado em 16/05/2017. 11 LEITE, A. Z. Lei 13.465 e o Decreto que reduzirá a Reforma.

¹³³ LEITE, A. Z. Lei 13.465 e o Decreto que reduzirá a Reforma Agrária a um Negócio: Uma minuta para uma análise. Boletim DATALUTA n. 120, dez. 2017.

¹³⁴ Idem

¹³⁵ Ibidem

Neste caso a burocratização foi adotada como um mecanismo para dificultar ainda mais o reconhecimento dos acampamentos, diante dos requisitos e dos custos envolvidos, vemos que o conhecimento pode ser um fator de opressão e que atinge não somente os que estão no Sul Global, mas todos, por se tratar da dialética da ciência moderna que se alia ao capitalismo e colonialismo.¹³⁶

O capítulo I da minuta, que regulamenta a seleção de família, merece atenção pois há vários artigos e dispositivos que geram preocupação. Inicialmente o INCRA deixará de cadastrar os acampamentos, inclusive porque as famílias acampadas desaparecem da classificação e preferência aos possíveis beneficiários, disposto no art. 7º da lei 13.465/2017, observamos que tal imposição é opressora.

Pois, o órgão oficial que em tese deveria proporcionar apoio aos assentados legitimou a recusa de cadastramento dos acampamentos, conforme já foi dito, o consenso de classes responsáveis pela legitimação de suas decisões as quais oprime o outro lado da linha abissal mediante adoção de única forma de prática social, é uma forma de dominação.

Tal mudança deve ser considerada, no mínimo, absurda, mas é apresentada como marco legal de parâmetros mais objetivos, com transparência e publicidade no processo de seleção das famílias a serem beneficiadas aos assentamentos.¹³⁷

Ademais, na possibilidade de o Governo Federal aplicar a política de regularização fundiária, com objetivo de legalizar os assentados e se responsabilizar em apoiar os assentados nas situações posteriores, como situações de conflitos futuros, ou seja, que não abandone o fomento de políticas públicas de apoio aos assentados, pode vir a ser uma política bem-sucedida.

Contudo, é apenas uma hipótese pouco fundamentada ao observar o posicionamento de desmonte das políticas públicas de apoio da reforma agrária adotadas pelos governos antecessores e o atual, um exemplo é verificado com a pressa em implementar a particularização das terras, ou seja, a pressa em retirar a responsabilidade da disponibilização de créditos fundiários de competência do Governo Federal, pois, regularizando os assentamentos, os assentados que até então possuem o status legal de posseiros, passarão a ser proprietários particulares, ou seja, perderão os direitos de receber e cobrar assistência do Governo Federal.

Conforme se vê no art. 46 da Lei de Regularização Fundiária, com o uso do conceito

¹³⁶ Op. Cit. p. 17

¹³⁷ INCRA. **Seleção de famílias para assentamentos tem novas regras**. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/noticias/selecao-de-familias-para-assentamentos-tem-novas-regras>>. Acesso em: 12 mai. 2021.

“conclusão de investimentos”, aponta a preocupação em se livrar dos projetos de assentamento e dos beneficiários do PNRA, assim, como fora tentado no Governo FHC, uma tentativa de consolidação massiva dos projetos de assentamentos 138 (LEITE, op. cit). Outro exemplo de que o Governo Federal está tentando se livrar do problema, está pautado na proposta utilizada na conclusão de investimento que se dará a partir de alguns elementos elencados no art. 46 da Lei nº. 13.465, respectivamente

Execução dos serviços de medição e demarcação topográfica georreferenciada do perímetro e das parcelas no projeto de assentamento; viabilização de meios de acesso no assentamento que permitam o trânsito de pessoa e escoamento da produção; instalação de energia elétrica; água; moradia; disponibilização de créditos de instalação no mínimo 50% dos beneficiários do assentamento.

Ainda, no §3º do art. 46, é exposto nitidamente a intenção de não realizar os investimentos básicos listados nos itens II a IV, ao alegar os entes federais competentes a priorizar a sua realização.¹³⁸

Portanto, a partir das mudanças inseridas na lei de regularização fundiária e com a viabilização da aplicação dessa lei a partir do Programa Cadastro de Terras e Regularização Fundiária e no atual momento através do Programa Titula Brasil, tal lei e tal política pública tem que ser vista como o maior mecanismo paliativo da história da Política Nacional de Reforma Agrária e representação de parte da linha abissal do sistema fundiário, e também a responsável por evidenciar as Epistemologias do Sul que permeia o ordenamento jurídico e social do país, portanto, é necessário acompanhar de perto as aplicações dessa lei e as consequências do programa Titula Brasil.

Dentre as políticas públicas destinadas como apoio para os assentados e para efetivação da reforma agrária, algumas foram suscitadas e analisadas no decorrer do trabalho, onde foram verificadas questões como os impasses legais impostos à desapropriação e aquisição de terras a serem destinadas a reforma agrária. Contudo, restou demonstrado que o instituto da desapropriação teve um curto período de ascensão.

Dentre as políticas públicas, foi abordada a política de assistência técnica, visualizada como um entrave burocrático inserido na realidade dos assentados, por ser critério máximo para acessar financiamentos, portanto, inexistindo assistência técnica formal, projeto técnico estruturado, o assentado não consegue acessar os créditos fundiários e assim sofre para efetivar o planejamento produtivo.

¹³⁸ Idem

Também, sem a prestação de assistência técnica de fato, caracterizadas por visitas técnicas e o devido acompanhamento, não são efetivas, vez que em muitas regiões o profissional habilitado não acompanha e sequer conhece a terra do assentado. Em convivência pessoal com assentados e corroborado com trechos de obras doutrinárias, resta evidente que em algumas regiões distantes da capital do Estado os profissionais técnicos sequer vão na terra do assentado. Apenas realizam projeto técnico para acessar os créditos, situação que se agrava porque o assentado sofre grande déficit de conhecimento técnico, necessário para melhor investimento dos créditos e, conseqüentemente, produção suficiente para ressarcir as parcelas dos financiamentos, juros e excedente capaz de proporcionar sobrevivência digna para o assentado e sua família. Vê-se, assim, que a agricultura familiar é atingida diretamente com o déficit na prestação de assistência técnica.

A partir do cenário da insuficiência de políticas públicas e a cadeia de atos que acarretou no desmonte da implementação das políticas públicas existentes, ante a esse quadro, o TCU prolatou decisão que estagnou a disponibilização de crédito de financiamento rural aos pequenos agricultores, dificultando ainda mais a permanência dos assentados na terra.

Diante o quadro das políticas públicas de assistência técnica rural e de créditos, abordados o corpo deste trabalho, restou demonstrado que a efetivação de tais políticas sofreu vertiginoso declínio e total barramento com decisão do TCU, concluindo-se que a ineficiência das políticas públicas de apoio à reforma agrária é responsável pela inexistência de reforma agrária efetiva no país.

Corroborando com o desmonte das políticas públicas, foi promulgada a medida provisória nº 759 e em seguida a lei nº 13.465/2017, que fez várias alterações na legislação agrária e em especial no quesito regularização fundiária. A priori a medida foi atacada por não se enquadrar na forma de apresentação legal, ou seja, para que uma matéria seja disposta em medida provisória deve-se comprovar a urgência e relevância, o quão não foi demonstrado, e em seguida tal medida foi convertida em lei, resultando em várias alterações na legislação agrária e que causam receio e maiores dificuldades para a dura realidade dos assentados e a política de reforma agrária como um todo.

Assim, partindo da afirmativa disposta na introdução sobre a reforma agrária ser uma política social, conclui-se que a reforma agrária e suas conseqüências atingem a todos cidadãos do país. Um exemplo disso é a questão do desemprego e abastecimento interno de alimentos.

Neste sentido, foram evidenciados os problemas resultantes da aplicação da lei que legitimou o programa de regularização fundiária, inserida com a promessa de resolução dos

conflitos permeados na reforma agrária. Contrário a isso, restou demonstrado que tal política criou mecanismos para burlar formalmente requisitos necessários para emancipação dos assentamentos, ou seja, criou brechas para serem usadas pelas entidades federativas capazes de formalizar legalmente os reflexos negativos advindos da insuficiente prestação de políticas públicas de apoio. Com as novas regras aprovadas, o poder público poderá regularizar e emancipar assentamentos que sequer tiveram acesso às políticas públicas de apoio, uma vez que o assentamento apenas precisa preencher o prazo de 15 anos de consolidação.

Ademais, observou-se que a recente lei inserida no ordenamento jurídico em âmbito agrário, possui amplo leque de alterações duvidosas, as quais são responsáveis por desorientar o futuro caminho dos assentamentos, assentados e da reforma agrária em geral.

Ante o cenário de promulgação da lei, restou demonstrado, com a pesquisa bibliográfica, que o poder público já vinha agindo reiteradamente no sentido contrário aos objetivos da reforma agrária. Esta visa a ampliação da produção destinada ao mercado local e regional, e como política pública de acesso a terra e melhor distribuição de renda, tendo claro que não se resume a ações de intervenção na estrutura fundiária e de distribuição de terras, englobando, também, ações efetivas que viabilizem os resultados positivos nas atividades agrárias dos beneficiários.

A situação da reforma agrária é agravada agora com a política de regularização fundiária prevista na Lei nº 13.465/17, uma vez que os assentamentos, ainda que não tenham renda satisfatória, inclusive por falta de efetivação das políticas públicas necessárias, poderão ser emancipados, com a consequente titulação dos assentados pautado no Programa Titula Brasil, o que poderá resultar em progressiva reconcentração da terra.

Sendo assim, conclui-se que as linhas abissais políticas visualizadas nas dicotomias : Estado versus sociedade civil, representação versus participação, estudadas por Boaventura, na construção da teoria das epistemologias do sul, desenvolvida para mostrar a evolução histórica da modernidade colonial ocidentais enquanto pensamento abissal baseado em linhas abissais metafóricas que separam o importante do não importante, o visível do invisível, o existente do não, e o universalmente válido do residual.

Ainda, a teoria se propôs a utilizar a metáfora com aplicação política, aplicando-as nos sistemas democrático-liberais e definindo “as linhas políticas abissais”, como as linhas que na prática dividem os interesses – ações e decisões – da elite (políticos, líderes de opinião e gestores neoliberais) dos do resto da sociedade, embora em teoria os primeiros devessem ser o reflexo dos últimos, ou seja, deveria ser sustentado a teoria da soberania da sociedade em sistemas democráticos que dispõem de características de regimes totalitários.

Contudo, as linhas abissais políticas demonstra o contrário, visto que o fosso público e privado alimenta o fascismo social que tem lugar com a conveniência do Estado, seja pelo seu envolvimento direto não-políticas “privadas” ou públicas.¹³⁹

Portanto, conclui que as linhas abissais dispostas no sistema democrático-liberal que beira o totalitarismo desenhado no cenário político do nosso país teve um pico de radicalismo contra os trabalhadores rurais através da pauperização da categoria de assentado rural de reforma agrária (conceituação social) – através de um governo fascista social que inseriu na estrutura fundiária do país, através de construções legislativas e suas interpretações em favor da criação do Programa Titula Brasil, que representa o ápice atual de radicalismo, através de ofensas a categoria do maior movimento social do país, o MST e seus integrantes.; pois, colocou por terra os objetivos da Reforma Agrária e feriu brutalmente os direitos fundamentais dos assentados rurais

¹³⁹ LEFORT, Claude. *A invenção democrática: os limites do totalitarismo*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987, p. 57.

CONCLUSÃO

A temática desta pesquisa consistiu na análise dos (des)caminhos da Reforma agrária, através da demonstração de algumas dificuldades estruturais enfrentadas pelos assentados, dentre tais dificuldades, como exposto no Capítulo 2, a insuficiência e inefetividade de algumas políticas públicas de apoio à reforma agrária, pois foram desenvolvidas sob os moldes do modelo democrático de contornos totalitários do ordenamento jurídico do país.

Sendo assim, ao analisar o cenário jurídico, político, social e econômico em que as recentes alterações legislativas sobre a temática de regularização fundiária, restaram observadas consequências nas políticas de apoio da reforma agrária, conforme restou concluso nesta pesquisa, a saber: i) complicações/estagnações orçamentárias destinadas as políticas públicas de fomento e créditos rurais; ii) gargalos institucionais na aplicação de algumas políticas públicas de apoio à reforma agrária, como exemplo a frustração de acesso a ATER, ocasionando um efeito em cascata, pois, sem acesso de qualidade a Política de ATER, resta inviabilizado o acesso as Políticas de Fomento e Créditos Rurais, resultando na insuficiência de condições dignas de subsistência para as famílias assentadas.

Ainda, a temática principal deste estudo foi pautada na consolidação da reforma agrária de modo reducionista apenas sob a ótica da regularização fundiária dos assentamentos, ignorando as demais políticas públicas destinadas aos assentados.

Ao desenvolver a temática desta pesquisa buscou-se construir cientificamente um manifesto de alerta que julga ser de relevância para a sociedade geral, vez ser necessário discutir reforma agrária nos dias atuais, pois uma parte da sociedade acredita já ter ocorrido reforma agrária no país, então, na tentativa de romper com a concepção superficial que com a simples destinações de terras aos assentados (destinações essas ainda injusta socialmente, pois, proporcionalmente a concentração de grandes extensões de terras nas mãos de poucos proprietários, a quantidade de terras destinadas aos assentados é ínfima), até mesmo, porque reforma agrária não é apenas a distribuição de terras, é necessário proporcionar condições dignas de permanência na terra através de subsistência com a produção do núcleo familiar.

Sendo assim, a regularização fundiária não pode ser considerada somente política pública de apoio a reforma agrária, pois, é uma das medidas necessárias e formadora da jornada da Reforma Agrária; então é impossível ocorrer regularização antes de ter sido proporcionado a jornada de políticas públicas destinadas a categoria de assentados.

Com efeito, diante do cenário das tentativas de autoridades de proporcionarem tais condições, é relevante auxiliar na construção de discursos não-hegemônicos, alinhados a uma pensamento pós-abissal, alavancando a democracia no sentido da soberania da sociedade, pois a reforma agrária ainda não foi realizada de fato no ordenamento jurídico-social do país, vez que ainda persistem problemas estruturais que dependem da sua realização para serem superados.

Ainda, a pesquisa ao desenvolver críticas socio-econômica-jurídicas sobre a reforma agrária demonstrou outra questão pautada na necessidade de reivindicação de melhores condições de subsistência e permanência dos assentados nas terras e assim, buscar proporcionar condições de produzir alimentos de qualidade para toda a sociedade, beneficiando a todos, visto que o assentado teria melhores condições econômicas, melhoria de condições sociais de acesso a infraestrutura aos assentados, melhores condições sanitárias e de saúde a população que se beneficia com a alimentação mais saudável e higiênica produzida por agricultores familiares, e, a fim de alcançar tais circunstâncias benéficas a população, é relevante estudar a temática e discuti-la.

Da coleta de dados, importa registrar o Acórdão TCU nº 753/2011, o qual foi responsável por obrigar o Incra a desenvolver dados mais detalhados e dar publicidade aos números da reforma agrária, sendo assim, conclui-se que até mesmo o próprio órgão institucional que na teoria deveria auxiliar em melhores condições de vida aos assentados, infelizmente demonstrou estar conduzindo seleções de beneficiários de forma não transparente e ignorando requisitos obrigatórios, portanto o TCU cobrou maior transparência em seus atos e com a destinação orçamentária.

Posteriormente, visualizou também em decisão do TCU, corroborando o cenário e achado anteriormente relatado, visto que através de auditoria contra possíveis irregularidades cometidas pelo INCRA, foi decidido pela estagnação orçamentária inviabilizando o fornecimento de créditos de financiamento rural aos assentados da reforma agrária, o que dificulta ainda mais a permanência dos assentados na terra.

Nessa linha, no Capítulo 1, na tabela 1, p. 33, foi demonstrado um quadro político que conclui ter ocorrido um desmonte das políticas públicas de apoio a reforma agrária, e, concomitante a este cenário; restou promulgada a medida provisória nº 759 de 2016 que em seguida se tornou a Lei nº 13.465/2017 e por fim a decisão do TCU citada acima, a qual foi responsável por esagnar diversos serviços prestados pelo INCRA, o que também inviabilizou acesso a dados atualizados referente a algumas políticas públicas de apoio, como exemplo as políticas de ATER e Crédito Rural (créditos de instalação).

Ainda, através do texto normativo da Lei retro mencionada, foram inseridas diversas alterações na legislação agrária, em especial no âmbito da regularização fundiária, tendo imposto receios e inquietações quanto as dificuldades já suportada na realidade dos assentados diante a inefetividade da Política Nacional de Reforma Agrária e agora corroborado com a inefetividade da Política de Regularização Fundiária.

Deveras, a Política de Regularização fundiária auxiliou no delineamento do (des)caminho da reforma agrária, vez que a temática regularização fundiária foi utilizada por diversas vezes como a pauta primordial para efetivar a consolidação da reforma agrária no país, sendo assim, as frustrações das políticas públicas de apoio a reforma agrária e programas federais que tendenciosamente orientou o discurso no sentido da necessidade de estagnação e cortes orçamentários, teve como resultados a trajetória dos respectivos programas federais: Programa PCTRF, foi publicado Portaria que fixou os procedimentos administrativos para titulação de imóveis rurais em Projetos de assentamentos de Reforma Agrária.

Contudo, em reação à baixa adesão ao PCRTF, o governo federal insistiu incentivos para execução da titulação dos assentados de reforma agrária, conforme restou demonstrado ao longo do desenvolvimento deste trabalho e consolidado no Programa Federal Titula Brasil, criado pela Portaria Conjunta nº 1 de dezembro de 2020,⁵⁵ da Secretaria Especial de Assuntos Fundiários (SEAF) e Incra, e tem a finalidade definida no artigo 32 da Lei 11.952 de 2009,⁵⁶ e regulamentado pela Portaria nº 105 de 2021, de janeiro de 2021.⁵⁷

Sendo assim, demonstra-se a relevância da situação de dificuldades enfrentadas pela reforma agrária ter sido agravada com a política de regularização fundiária prevista na Lei nº 13.465/17, uma vez que os assentamentos, ainda que não tenham renda satisfatória, inclusive por falta de efetivação das políticas públicas necessárias, poderão ser emancipados, com a consequente titulação dos assentados pautado no Programa Titula Brasil, o que poderá resultar em progressiva reconcentração da terra.

Assim, restou demonstrado que a política de regularização fundiária criou mecanismos efetivos para burlar formalmente requisitos necessários para conclusão socio-econômica de fato da emancipação dos assentamentos, ou seja, criou brechas utilizadas pelas entidades federativas, as quas são capazes de formalizar legalmente os reflexos negativos advindos da insuficiência histórica na prestação de políticas públicas de apoio a reforma agrária no país.

Com a criação do Programa Titula Brasil, foi proporcionado ao poder público regularizar e emancipar os assentamentos que sequer tiveram obetido acesso às políticas públicas de apoio, uma vez que o assentamento precisa apenas preencher o prazo de 15 anos

de implantação; possibilidade sustentada através da orientação/imposição de emissão do instrumento jurídico Título de Domínio, documento que privatiza as terras e retira responsabilidade do Estado para com a Política Nacional de Reforma Agrária.

Portanto, o cenário de Regularização Fundiária proposto nos moldes estabelecidos na Lei nº 13.465/2017 e aplicado através do Programa Titula Brasil, restou demonstrado o delineamento da linha abissal entre os assentados e os detentores do poder real (políticos e/ou outras figuras públicas que exerça poder de decisão política e ou de interpretação política a seu favor ou de sua categoria), que se beneficiarão com a política de regularização fundiária de assentamentos rurais proposta nos moldes aqui estudados e criticados.

O objetivo central dessa lei e programa de política pública, traz sinais do consenso normativo em legitimar o conhecimento regulação que auxilia no enaltecimento do lado de lá proposto na teoria das Epistemologias do Sul, dentro da estrutura fundiária do país; a qual tem sua máxima representação com imposições dos interesses dos grandes proprietários de terras em detrimento dos camponeses, como exemplo a emancipação dos assentamentos rurais sem preenchimento dos mínimos requisitos de viabilização econômica dos assentados, e, acarretando em reconcentração fundiária no país.

Sendo assim, ao fazer o enfrentamento da problemática jurídica proposta na pesquisa, entende-se que a violação de direitos enfrentada através do modelo de regularização fundiária que decidiu pela adoção do instrumento TD nas titulações dos assentados, não é adequado aos objetivos da Reforma Agrária e fragiliza a propriedade do assentado, pois, possibilita e facilidade na comercialização dos lotes dos assentados e possivelmente abrirá brechas para sofrer com as pressões econômica de especuladores de terras.

No sentido de discutir as hipóteses levantadas, verifica-se que esta pesquisa foi desenvolvida sob o método dedutivo, e, portanto, confirmou parcialmente a hipótese proposta, pois, apesar dos dados devidamente expostos no capítulo 3 demonstrarem os contornos do (des)caminho da reforma agrária e do iminente perigo de reconcentração de terras, ainda assim, a consolidação da verificação integral da hipótese necessitará aguardar a aplicação prática do Programa Titula Brasil e a consolidação de dados dele oriundos, visto que tal Programa foi instuído recentemente no ordenamento social e jurídico do país. Contudo, através da análise de dados qualitativos, retirados de fontes institucionais e não institucionais, como exemplo MPF, TCU, CGU e MST, restou comprovada a hipótese na parte referente à titulação nos moldes adotados no instrumento TD que resultará em reconcentração de terras.

Portanto, diante o fato da temática estar em discussão recentemente e ao visualizar um perigo iminente de reconcentração de terras, julgou ser necessário a construção desta

conclusão em formato de denúncia/manifesto diante do enfrentamento ao formato dogmático da proposta de consolidação da reforma agrária.

Ainda, na hipótese, no segundo trecho de sua construção, conseguiu concluir no sentido de que a política pública de regularização fundiária dos assentamentos rurais foi utilizada como meio de consolidar o (des)caminho da reforma agrária através do instrumento de emancipação dos assentamentos rurais; e, tal hipótese foi corroborada através do Material coletado pelo MPF e Coletiva de Imprensa do MST, Advogado MST.

Nesse sentido, fez-se necessária a construção da presente pesquisa no formato de alerta diante do enfrentamento ao formato dogmático da proposta de consolidação da reforma agrária.

Utilizando do plano de ação que o autor Boaventura de Sousa Santos desenvolveu, na tentativa de credibilizar as epistemologias do sul desenvolvida na obra “Na Oficina do Sociólogo Artesão”, através da proposição de construir manifestos a serem elaborados mediante interculturalidade e a ecologia dos saberes, ou seja, fazendo uso dos diferentes paradigmas do conhecimento, assim, os manifestos são os instrumento capazes de iniciar a efetivação do plano de ação da credibilização das epistemologias do Sul e também suficiente para iniciar a reação diante o quadro de inconformismo e impossibilidade de radicalismo diante a dupla crise da regulação e da emancipação frente a autoconsciência humana atual limitada no capitalismo

O autor ainda trouxe os seguintes temas a serem desenvolvidos na elaboração dos novos manifestos: democracia participativa, sistemas de produção alternativos, multiculturalismo, justiça e cidadania emancipatórias, biodiversidade, conhecimentos rivais e direitos de propriedade intelectual e novo internacionalismo operário; verifica-se a importância de tais temas ao desenvolver estudos sobre a regularização fundiária dos assentamentos rurais de forma mais coerente e justa com as necessidades dos assentados.

E, por fim, conclui que o achado chave desta pesquisa se dá através do entendimento sobre o Programa Titula Brasil, pois, tal programa acentuou a insegurança social inserido no contexto da reforma agrária, devido o reducionismo da consolidação da reforma agrária apenas ao cumprimento do requisito do lapso temporal, vez que os assentamentos que tenham 15 anos até o ano de 2017, automaticamente estará apto a ser regularizado, ou seja, ignorando todas as políticas públicas que o assentado até então tinha direito de acesso e serem beneficiados.

Por fim, corroborando com esse reducionismo também se depara com o iminente risco de eclosão das titulações dos assentados de forma inadequada, pois estão utilizando os

instrumentos jurídico TD's, o que gera insegurança jurídica e social aos assentados, pois é um instrumento que particulariza as terras da reforma agrária, indo no caminho contrário aos objetivos gerais da Reforma Agrária e das necessidades reais dos assentados, pois muitos não foram beneficiados com acesso às políticas públicas de apoio de forma suficiente e plena, em uma lógica contrária à independência financeira necessária à emancipação dos assentamentos.

A título de sugestão e direcionamento futuro, o cenário descrito gera alta possibilidade de o assentado não ter condições de se manter nas terras e isso acarretará em propícias circunstâncias para alavancar a reconcentração fundiária no país, o que enseja uma vigilância permanente por parte de todos os atores envolvidos, assim como novos arranjos nas políticas públicas destinados à emancipação dos assentados.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA FILHO, José Luiz; FONTES, Rosa Maria Oliveira. HEERA-Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada, Juiz de Fora, v. 4, n. 7, jul./dez. 2009.

ARAÚJO, Flávio Marcos Gonçalves. A organicidade do movimento terra livre em Goiás: espacialização e territorialização entre 2008 e 2017. 2020. 191 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão nº 775/2016. Processo n. 000.517/2016-0. Brasília.

BRASIL. Portaria MDA/SAF nº 6, de 9 de maio de 2014. Dispõe sobre as competências, condições e procedimentos específicos para a emissão, validação, cancelamento e exercício do controle social de Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) - DAP. Brasília, DF, Diário Oficial da União de 28 de março de 2014, Seção I, páginas 262 e 263. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-6-de-11-de-dezembro-de-2014-32097389>. Acesso em: 2 fev. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.424, 26 de junho de 2018. Regulamenta o inciso V do caput do art. 17 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a concessão de créditos de instalação de projetos de assentamento aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária. Brasília, DF, D.O.U. de 27/06/2018, p. 4. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9424.htm. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985. Aprova o Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1985/D91766.html. Acesso em: 5 mar. 2021.

BRASIL. DECRETO Nº 9.311 de 15 de março de 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9311-15-marco-2018-786320-publicacaooriginal-155039-pe.html>. Acesso em: 28 de março de 2020;

Brasil. Incra.nº Portaria nº nº 106, de 18 de outubro de 2021. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-106-de-18-de-outubro-de-2021-353951327>. Acesso em: 15 de jan. De 2022.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 12 de julho de 2017.

Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art2

BRASIL. Lei nº 11.952 de 25 de julho de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11952.htm. Acesso em: 05 de fev. de 2021.

BRASIL. Incra Portaria SEAF nº 01/2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conjunta-n-1-de-2-de-dezembro-de-2020-291801586>. Acesso em 15 de jun de 2021.

BRASIL. Lei nº 11.952 de 25 de julho de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11952.htm. Acesso em: 05 de fev. de 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 8.629/1993, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18629.htm. Acesso em: 10 set. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1964. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm. Acesso em: 15 out. 2021.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Programa de Eletrificação Rural. Informações. Disponível em: https://www.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/o_programa.asp. Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Programa de Eletrificação Rural. Brasília, DF: MME, 2003. Disponível em: https://www.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/o_programa.asp. Acesso em: 2 out. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Prazo de conclusão do “Luz para todos” está mantido, afirmaram representantes do Governo. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 22 jun. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/775872-prazo-de-conclusao-do-luz-para-todos-esta-mantido-afirmam-representantes-do-governo/>. Acesso em: 15 set. 2021.

CASALDÁLIGA. D. P. et. al. Conquistar a Terra, Reconstruir a Vida. CPT – dez anos de caminhada. Petrópolis: Vozes, 1985.

CASTRO, C. N. de. Desafios da Agricultura Familiar: o caso da assistência técnica e extensão rural. Boletim Regional, Urbano e Ambiental. Brasília, DF: IPEA, jul./dez. 2015.

CATTELAN, Renata; MORAES, Marcelo Lopes de; ROSSONI, Roger Alexandre. A reforma agrária nos ciclos políticos do Brasil (1995 - 2019). NERA, Presidente

Prudente, v. 23, n. 55, p. 138-164, set./dez. 2020. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:wBcigvpUmjwJ:https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/download/6907/5802+&cd=11&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br.%3E>. Acesso em: 10 out. 2021.

CECEÑA, A. E. Estratégias de construção de uma hegemonia sem limites. In: .(org.). Hegemonias e Emancipações no século XXI. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 35-56. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/cece2PT/hegemonias%20final.pdf>. Acesso em: 19 maio 2021.

COLETIVA DE IMPRENSA. MST. Realizada em 31 de junho de 2022, em Brasília. Divulgado em: <https://www.youtube.com/watch?v=dVAIElrAtqo>.

Controladoria Geral da União. Relatório de Avaliação: auditoria anual de contas financeira – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Exercício de 2021. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download>. Acesso em: 07 de jul. De 2022.

DA SILVA, F. M. G. “Questão agrária e democracia: uma releitura de José de Souza Martins”. In: 40º Encontro Anual da ANPOCS. ST 15 Intelectuais, democracia e dilemas contemporâneos. 2016. Caxambu. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro/st-10/st15-7/10549-questao-agraria-e-democracia-uma-releitura-de-jose-de-souza-martins/file>”. Acesso em 02 de set. 2022.

ESCOLA NACIONAL DE GESTÃO AGROPECUÁRIA. Curso de formação, realização e disponibilização do material em <https://sistemasweb.agricultura.gov.br/avaenagro/mod/page/view.php?id=1803>).

FELICIANO, Carlos Alberto. Movimento Camponês Rebelde: Reforma Agrária no Brasil. São Paulo: Contexto, 2003.

IBGE. Censo Agropecuário. 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/>

economicas/agricultura-e-pecuaria/21814-2017-censo-agropecuario.html?=&t=conceitos-e-metodos. Acesso em: 25 set. 2021.

INCRA. Programa Terra Forte. Disponível em: <https://antigo.incra.gov.br/pt/terra-forte.html>. Acesso em: 9 out. 2021.

INCRA. REFORMA AGRÁRIA. ASSENTAMENTO. O assentamento de reforma agrária é um conjunto de unidades agrícolas, instaladas pelo Incra em um imóvel rural. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentos>. Acesso em: 15 ago. 2021.

INCRA. REFORMA AGRÁRIA. ASSENTADO. Cada uma dessas unidades, chamada de parcelas ou lotes, é destinada a uma família de agricultor ou trabalhador rural sem condições econômicas de adquirir um imóvel rural. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentos>. Acesso em: 15 ago. 2021.

INCRA. Instrução Normativa nº 105, de 29 de janeiro de 2021. Regulamenta os procedimentos para a celebração de parcerias com os municípios e implementação dos Núcleos Municipais de Regularização Fundiária - NMRF para a execução do Programa Titula Brasil. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1 de fevereiro de 2021.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA – IICA. Universalização de acesso e uso da energia elétrica no meio rural brasileiro: lições do Programa Luz para Todos. 2011. Disponível em: <http://repiica.iica.int/docs/B2112p/B2112p.pdf>. Acesso em: 1 out. 2021.

LEFORT, Claude. A Invenção Democrática: os limites da dominação totalitária. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

LEITE, S. et al. Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro. Pesquisa de campo, 2000. Perfil dos Assentamentos. São Paulo: NEAD – Unesp, 2004.

LEITE, A. Z. Lei 13.465 e o Decreto que reduzirá a Reforma Agrária a um negócio: uma minuta para uma análise. Boletim DATALUTA, Araraquara, n. 120, dez. 2017.

Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/nera/boletim.php>. Acesso em: 5 abr. 2021.

LUSTOSA, Maria das Graças Osório P. Reforma Agrária à brasileira: política social e pobreza. São Paulo: Cortez, 2012.

MARÉS, Carlos Frederico. A função social da terra. Porto Alegre: Fabris, 2003.

MATTEI, Lauro Francisco. A reforma agrária brasileira: evolução do número de famílias assentadas no período pós-redemocratização do país. Retratos de Assentamentos, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 4-40, 2012. Disponível em: <https://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/258/241>. Acesso em: 15 nov. 2020.

Ministério Público Federal (MPF). Grupo de Trabalho Reforma Agrária e Conflitos Fundiários. Guia Reforma Agrária e Formalização do Acesso à Terra. Brasília. 2021. Disponível em: https://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPDH/caop_dh/guia-reforma-agraria-22012021.pdf Acesso em: 14 de dez. 2021.

MATTEI, Lauro Francisco. Reforma agrária no Brasil: trajetória e dilemas. Florianópolis: Insular, 2017.

MORISSAWA, M. Nova República, velhos mandantes: a história da luta pela terra e o MST. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PEREIRA, C. S.; BARONE, L. A.; HIRAO, H. Assentamentos sob perspectiva do planejamento da infraestrutura e das dinâmicas dos equipamentos. In: SIMPÓSIO DE REFORMA AGRÁRIA E QUESTÕES RURAIS, 8., 2018, Araraquara. Anais [...]. Araraquara: UNIARA, 2018. Disponível em: <https://www.uniara.com.br/arquivos/file/eventos/2016/vii-simposio-reforma-agraria-questoes-rurais/sessao1c/assentamentos-perspectiva-planejamento-infraestrutura.pdf>. Acesso em: 5 maio 2021.

Lei nº 8.689/93 comentada por Procuradores Federais: uma contribuição da PF/INCRA para o fortalecimento da Reforma Agrária e do Direito Autônomo. In: FIDELIS, Junior Divino (coord.). 2. ed. Brasília, DF: PFE/Incrá, 2011. p. 25.

MST. Sem “modernização”, Titula Brasil promove conflitos de interesse, grilagem e violência contra povos do campo. 05 de abril de 2022. Disponível em: <https://mst.org.br/2022/04/05/sem-modernizacao-titula-brasil-promove-conflitos-de-interesse-grilagem-e-violencia-contr-povos-do-campo/>. Acesso em: 25 de maio de 2022.

MST. Procurador e advogado comentam Guia de Regularização, publicado pela PFDC/MPF. 2 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://mst.org.br/2021/02/02/procurador-e-advogado-comentam-guia-de-regularizacao-fundiaria-de-assentamentos-rurais-publicado-pela-pfdc-mpf/>. Acesso em: 25 de maio de 2022.

ROCHA, Leonel Severo. Epistemologia Jurídica e Democracia. São Leopoldo: Unisinos, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O fim do império cognitivo: a afirmação das epistemologias do sul. Belo Horizonte: Autêntica, 2019.

SAUER, Sérgio. Lutas, memórias e violações no campo brasileiro: conflitos, repressão e resistências no passado e presente. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

SAUER, Sérgio; LEITE, Acácio Zuniga. Medida Provisória nº 759: Descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras. Retratos de Assentamentos, Araraquara, v. 20, n. 1, jan./jul. 2017.

SILVA, F. C. da. Os índices agropecuários e o desenvolvimento rural pela reforma agrária: contradições no estado de Goiás. 2017. 95 f. Dissertação (Mestrado em Agronegócio) – Escola de Agronomia e Engenharia de Alimentos, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2017.

SILVA, José Gomes. Buraco Negro: a Reforma Agrária Constituinte de 1987/88. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

SILVA, M. A. P.; MIRANDA, R. R. Políticas públicas em tempos de golpe político e de desmonte de desenvolvimento territorial. Boletim DATALUTA, Presidente Prudente, n. 115, jul. 2017.

STF - ARE: 698258 SP, Relator: Min. TEORI ZAVASCKI, Data de Julgamento: 08/09/2014, Data de Publicação: DJe-177 Divulgado em 11/09/2014 Publicado em 12/09/2014). Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627428>.

Acesso em: 24 de jun. De 2022.

TARCYLA, Fidalgo Ribeiro et. al. Novos olhares sobre a Lei 13.465/2017: Potencialidades no Fortalecimento das Comunidades através dos Termos Territoriais Coletivos. Revista Insurgência. UNB. IPDMS. 2020. Disponível em:

<file:///C:/Users/User/Downloads/ddiehl,+Dossie+6.+Tarcyla+Fidalgo+Ribeiro.pdf>.

Acesso em 15 dez.