

Considerações sobre a Lei nº 13.465/2017 e os possíveis efeitos em relação à política de Reforma Agrária no Brasil

Considerations about Law 13,465 / 2017 and the possible effects in relation to the agrarian reform policy in Brazil

Consideraciones sobre la Ley 13.465 / 2017 y los posibles efectos en relación con la política de reforma agraria en Brasil

Recebido: 13/12/2020 | Revisado: 20/12/2020 | Aceito: 04/01/2021 | Publicado: 05/01/2021

Renato de Carvalho Lopes

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3624-2496>
Universidade Federal de Viçosa, Brasil
E-mail: renato.carvalho@ufv.br

Marcelo Romarco Leles de Oliveira

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2746-8407>
Universidade Federal de Viçosa, Brasil
E-mail: marcelo.romarco@ufv.br

Resumo

Em 2017, o Congresso Nacional Brasileiro converteu a Medida Provisória nº 759 (MP 759) na Lei nº 13.465, ditada pelo Governo Federal, cujo texto trata, entre outros temas, da questão fundiária rural e urbana e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Essa legislação tem sido alvo de fortes críticas por vários movimentos sociais e entidades ligadas à luta pela terra, tanto por suas possíveis inconstitucionalidades quanto pela fragilização de políticas públicas estabelecidas nas últimas décadas, pois alegam tratar-se, dentre vários pontos, de uma lei que beneficia o mercado imobiliário especulativo, a grilagem e a reconcentração de terras da Reforma Agrária. O objetivo do presente artigo é trazer ao debate alguns elementos históricos e recentes sobre a luta pela terra no Brasil, bem como discorrer sobre os possíveis efeitos e repercussões da referida Lei, em especial no âmbito da política de Reforma Agrária no Brasil.

Palavras-chave: Reforma agrária; Regularização fundiária; Mercado de terras; Grilagem de terras.

Abstract

In 2017, the Brazilian National Congress converted Provisional Measure No. 759 (MP 759) into Law No. 13,465, dictated by the Federal Government, whose text deals, among other topics, with rural and urban landowners and on land regularization within the Legal Amazon. This legislation has been the target of strong criticism by various social movements and entities linked to the struggle for land, both for its possible unconstitutionality and for the weakening of public policies established in recent decades, as they claim that this is, among several points, a law that benefits the speculative real estate market, land grabbing and land reconcentration from agrarian reform. The purpose of this article is to bring to the debate some historical and recent elements about the struggle for land in Brazil, as well as to discuss the possible effects and repercussions of the referred Law, especially in the scope of the agrarian reform policy in Brazil.

Keywords: Land reform; Land regularization; Land market; Land grabbing.

Resumen

En 2017, el Congreso Nacional de Brasil convirtió la Medida Provisional No. 759 (MP 759) en la Ley No. 13.465, dictada por el Gobierno Federal, cuyo texto trata, entre otros temas, del tema de la tierra rural y urbana y de la regularización de tierras en la Amazonía. Agradable. Esta legislación ha sido blanco de fuertes críticas por parte de diversos movimientos sociales y entidades vinculadas a la lucha por la tierra, tanto por sus posibles inconstitucionalidades como por el debilitamiento de las políticas públicas instauradas en las últimas décadas, pues afirman que se trata, entre varios puntos, de una ley que beneficia el mercado inmobiliario especulativo, el acaparamiento de tierras y la reconcentración de tierras a partir de la reforma agraria. El propósito de este artículo es traer al debate algunos elementos históricos y recientes sobre la lucha por la tierra en Brasil, así como discutir los posibles efectos y repercusiones de la referida Ley, especialmente en el ámbito de la política de reforma agraria en Brasil.

Palabras clave: Reforma agraria; Regularización de tierras; Mercado de tierras; El acaparamiento de tierras.

1. Introdução

É numerosa e fecunda a literatura produzida e reproduzida acerca da questão agrária e da Reforma Agrária no Brasil. Há décadas, pesquisadores de áreas diversas se debruçam sobre o tema e não de fazê-lo, sobretudo, não apenas pela ambiguidade da questão, a qual, segundo Martins (2000), é de um “impossível diálogo sobre a história possível”, mas também pela sua dinamicidade vertical e horizontal que permite temporalizar a questão agrária num constante debate entre passado, presente e futuro. Como política de inclusão social, desconcentração de terra e redistribuição de renda, parte considerável desses estudiosos concordam sobre a relevância socioeconômica da política de Reforma Agrária para o país.

A ausência de uma política de Reforma Agrária no Brasil vem ao longo da história impondo aos trabalhadores rurais lutas pelo direito ao acesso à terra e garantias de permanência, que, no entanto, esbarra nos diversos interesses das elites industriais e agrárias. Essa realidade é fruto, especialmente, de uma herança colonial instaurada a partir da Lei de Terras¹ de 1850, que limitou o acesso à terra, a não ser através da posse de título. A partir desse momento o Estado perde o direito de julgar sobre o uso da terra transferindo para os proprietários privados o julgo do uso do território (Linhares e Teixeira da Silva, 1999). Portanto, esse contexto tem levado a um embate de classes, tendo o Estado como responsável pela mediação desses conflitos.

Procurando atenuar esse cenário, algumas medidas foram, ao longo da história, implantadas procurando mitigar essas distorções no campo agrário. Assim, Linhares e Teixeira da Silva (1999), apontam que durante o governo do presidente Getúlio Vargas na década de 1930, o país experimentou políticas que permitiriam o acesso à terra de trabalhadores despossuídos. Entre as medidas, os autores citam o Decreto 24.606, de 1933, que extinguiria o sistema de arrendamento de terras e permitiria a desapropriação de terras para fim de utilidade pública.

Posteriormente, nas décadas de 1940 e 1950, experiências organizadas pelas ligas camponesas e trabalhadores rurais, no nordeste do país, buscaram atenuar o problema. É importante destacar, também, as reformas de base propostas na década de 1960 pelo governo do presidente João Goulart que fora destituído por um golpe militar. Apesar dessas tentativas de corrigir as distorções relacionada à terra, há sempre um arranjo de forças no qual os interesses das elites predominaram. Nas últimas décadas, principalmente após a redemocratização do país e o surgimento de diversos movimentos sociais de luta pela terra, os trabalhadores experimentam a possibilidade de acesso à terra. Sobretudo, entre as décadas de 1990 e 2000. (Delgado, 2005; Oliveira, 2001; Martins 2000; Saborin, 2008).

No entanto, verifica-se um forte retrocesso no debate da questão agrária na última década. Avançam na arena legislativa propostas de criminalização de movimentos sociais de luta pela terra e o desmonte da estrutura de governo como do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Como exemplo mais recente, destaca-se, dentre outras ações, a Portaria Conjunta nº 01 de 02 dezembro de 2020 que instituiu o “Programa Titula Brasil”, que acelera a titulação de terra no país, sendo um decreto que pode favorecer a grilagem de terra. Tal realidade demonstra, no atual contexto, um descaso com a Reforma Agrária.

Ainda no foco desse imbróglio agrário brasileiro, tem-se a Medida Provisória nº 759 (MP 759) convertida pelo Congresso Nacional Brasileiro, em 2017, na Lei nº 13.465, ditada pelo Governo Federal, cujo texto trata, entre outros temas, da questão fundiária rural e urbana e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Essa legislação tem sido alvo de fortes críticas por vários movimentos sociais e entidades ligadas à luta pela terra, tanto por suas possíveis inconstitucionalidades quanto pela fragilização de políticas públicas estabelecidas nas últimas décadas, pois alegam tratar-se,

¹ A Lei Eusébio de Queiroz ou Lei de Terras de 1850 proibia a aquisição de terras devolutas por outro título que não fosse o de compra, o que acabou sujeitando os camponeses não proprietários e aqueles que não tinham o título de posse da terra a sujeição aos grandes fazendeiros.

dentre vários pontos, de uma lei que beneficia o mercado imobiliário especulativo, a grilagem e a reconcentração de terras² da Reforma Agrária.

Após essa breve reflexão, o presente artigo tem por objetivo trazer ao debate alguns elementos históricos e recentes sobre a luta pela terra no Brasil, bem como discorrer sobre as prováveis fomentações e repercussões da referida Lei, em especial no âmbito das terras de Reforma Agrária no Brasil.

2. Metodologia

Pretendendo descrever e correlacionar alguns aspectos da política de Reforma Agrária no Brasil à Lei nº 13.465, recente dispositivo legal que trata de regularização fundiária rural e urbana no país, o presente artigo traz como metodologia um levantamento bibliográfico sobre o tema, discutindo com outras regulamentações anteriores e posteriores que tratam de questões fundiárias no país, valendo-se ainda de ideias, documentos e trabalhos de diferentes autores, órgãos oficiais e demais entidades de ensino e pesquisa que se dedicaram e ainda seguem contribuindo nas discussões sobre a Reforma Agrária e seus desdobramentos.

Galvão (2010) destaca que a “realizar um levantamento bibliográfico é se potencializar intelectualmente com o conhecimento coletivo, para se ir além” (Galvão, 2010, p. 1) e assim, torna-se possível reaproveitar e replicar conhecimentos já experimentados em diferentes escalas e contextos. Para Koche (2011), a pesquisa bibliográfica tem o objetivo de analisar as principais contribuições teóricas já existentes sobre um tema e se desenvolve utilizando esse conhecimento já disponível na tentativa de explicar um problema.

Assim, mesmo trazendo ao debate um tema já amplamente discutido como a questão agrária, o presente trabalho poderá trazer algumas contribuições ao relacionar o recente dispositivo legal, que se trata de um importante marco para a regularização fundiária, aos possíveis desdobramentos sobre os sujeitos e comunidades ligados à política de Reforma Agrária do país.

3. Concentração de Terras, Grilagem e Conflitos

Desde as capitanias hereditárias e suas sesmarias, até os modernos e criminosos mecanismos de especulação e grilagem atuais, a concentração de terras tem contribuído para colocar o Brasil entre os países com maior desigualdade de distribuição de terra e renda no mundo (Oxfam, 2019). Essa concentração fundiária tem sido, portanto, terreno fértil para os conflitos seculares que atingiram e ainda dizem cruelmente não apenas os povos originários, mas também os quilombolas, ribeirinhos, posseiros, meeiros, acampados, assentados de Reforma Agrária e demais populações interligadas na luta pela terra e por reconhecimento de seus territórios.

Essa triste realidade pode ser observada nos dados produzidos pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), entidade fundada, em 1975, com o apoio do setor dito progressista da Igreja Católica, que tem monitorado, desde sua fundação, dentre outras questões, os conflitos gerados no campo relacionados à luta pela terra. Desta forma, os dados produzidos pela CPT deixam claros que além das tragédias anunciadas, ano após ano, as mortes no campo fazem parte de um acordo arraigado à história do Brasil, desde a chegada dos colonizadores, no século XVI, aos dias de hoje. Para ilustrar parte do que tem ocorrido no cenário atual, em seu último relatório intitulado “Conflitos no Campo – Brasil 2019”, a CPT aponta um grave acirramento desses conflitos e suas

² A Constituição Federal brasileira de 1988, em seus artigos 184 e 185, assim como a Lei 8.629 de 1993, disciplinam a competência da União em desapropriar por interesse social, para fins de Reforma Agrária, as terras de imóveis rurais que sejam improdutivas e que não estejam cumprindo sua função social.

repercussões. Em comparação ao ano de 2018, em meio as muitas ameaças sobre as famílias camponesas, destaca-se a elevação de 23% do número de famílias diretamente envolvidas nos conflitos e o aumento de 14% no número de assassinatos e de 22% nas ameaças de morte no campo (CPT, 2019). Portanto, nessa relação de forças desiguais, as famílias rurais empobrecidas continuam no abandono de seus lugares e territórios em desfavor da concentração e reconcentração de terra promovida implacavelmente pelo capital.

Diante desse histórico de enfrentamentos, em meio à discussão das formas peculiares em que a terra e o capital se aliaram no Brasil, Oliveira (2001, p. 185) aponta para as condições desiguais e contraditórias em que ocorreu o processo de desenvolvimento do capitalismo no país, assinalando que “[...] a história que marca a Longa Marcha do campesinato brasileiro está escrita nas lutas muitas vezes (ou quase sempre) sangrentas desta classe social [...]”. Ainda, a respeito da maneira em que foi desenvolvido o caráter rentista do capitalismo no Estado brasileiro, incluindo sua face promotora de exclusão e geradora de conflitos, o referido autor indica que esse transcurso foi feito “[...] principalmente pela fusão, em uma mesma pessoa, do capitalista e do proprietário de terra [...]”. Em sua descrição, ele afirma que:

Este processo, que teve sua origem na escravidão, vem sendo cada vez mais consolidado, desde a passagem do trabalho escravo para o trabalho livre, particularmente com a Lei da Terra e o final da escravidão. Mas, foi na segunda metade do século XX que esta fusão se ampliou significativamente. Após a deposição, pelo Golpe Militar de 64, de João Goulart, os militares procuraram re-soldar esta aliança política, particularmente porque durante o curto governo João Goulart ocorreram cisões nas votações do Congresso Nacional em aspectos relativos à questão agrária, principalmente quando uma parte dos congressistas votaram a legislação sobre a Reforma Agrária. Assim, a chamada modernização da agricultura não vai atuar no sentido da transformação dos latifundiários em empresários capitalistas, mas, ao contrário, transformou os capitalistas industriais e urbanos – sobretudo do Centro-Sul do país – em proprietários de terra, em latifundiários. (Oliveira, 2001, p. 186).

A reflexão de Oliveira (2001) mostra que o longo processo de exclusão e massacre dos povos originários e demais populações conectadas à questão agrária sempre ocorreu de maneira intrinsecamente interligada aos acordos realizados entre o capital e a terra; entre a elite burguesa e a política. Especialmente no período da ditadura militar, houve um rearranjo sociopolítico dos agentes que controlavam a máquina estatal. Dessa maneira, houve uma espécie de repactuação territorial, levando a elite industrial burguesa juntamente com os latifundiários ao centro do domínio da terra. Dialogando com Oliveira (2010), Prieto (2017) apontam que durante o período da ditadura militar brasileira houve grande volume de apropriação irregular de terras públicas, não apenas pela elite agrária que ampliava seus latifúndios, mas também pela burguesia industrial que tomava sua parte no acordo com os agentes estatais. Ocorria, portanto, uma clara grilagem “legalizada” pelo Estado brasileiro.

Para além da grilagem institucionalizada, a aquisição de terras por estrangeiros também foi notória no referido período. Oliveira (2010, p. 3) analisa o “[...] escândalo sobre venda de terras para pessoas físicas e jurídicas estrangeiras na segunda metade da década de 1960 [...]” e relata que, durante os primeiros anos da ditadura, cerca de vinte milhões de hectares foram apropriados por estrangeiros em várias partes do território nacional. Dessa forma, a pressão internacional por aquisição de terras brasileiras (discussão que será retomada devido a seus capítulos recentes), desde a época da ditadura militar, derivou de ações planejadas e executadas com apoio das elites agrárias, políticas e industriais.

Dessa forma, em face da referida aliança histórica firmada entre o capital e a terra (Oliveira, 2001; Martins, 2001), muitas mudanças têm ocorrido na legislação brasileira no que se refere à tentativa de regulamentação da organização do território brasileiro e à possibilidade de desconcentração fundiária. Nas últimas décadas, passando pelo “Estatuto da Terra” de 1964 e pela Constituição Federal de 1988, até decretos mais recentes, muito se discutiu e se legislou. Porém, no que tange a legislações sobre Reforma Agrária, houve pouca ou nenhuma participação efetiva dos principais interessados nessa política, entre eles: os movimentos sociais e os trabalhadores rurais sem-terra, incluindo os posseiros, meeiros, pequenos arrendatários etc.

Sobre a pouca participação direta dos entes individuais e coletivos ligado à luta pela terra na formulação e implantação de políticas de Reforma Agrária, o sociólogo José de Souza Martins (2001) relata que essa questão tem origem nas reivindicações por Reforma Agrária nos anos de 1950, já que tais requisições não surgiram como demanda das tradicionais populações rurais afetadas pelo impacto histórico da concentração fundiária, mas sim

[...] dos setores esclarecidos da classe média urbana, de setores católicos conservadores e familistas, marcados por moderado e cauteloso empenho, de alguns setores católicos de esquerda e de uma fração das esquerdas laicas. Portanto, mais por um impulso ideológico e por motivação humanitária voltada para a solução das injustiças sociais do que, propriamente, por ser expressão de uma inadiável necessidade de mudança [...]. (Martins, 2001, p. 102).

Já no contexto recente, em meio a mudanças nas legislações relativas às questões fundiárias, o Governo Federal editou, no final de 2016, alegando ser questão de urgência para o país, a Medida Provisória de nº 759 (MP 759), conforme explica Sauer (2016). Nessa ação, foi omitida a participação dos interessados diretos, quais sejam, as famílias rurais e seus representantes individuais e coletivos. Assim, ante a uma duvidosa argumentação acerca da apresentação de novas soluções para a regularização fundiária no país, em 11 de julho de 2017, a MP 759 foi convertida na Lei nº 13.465, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana e rural e da Amazônia Legal. Essa legislação tem sido alvo de críticas por vários movimentos sociais e entidades ligadas à luta pela terra, pois alegam tratar-se, dentre vários pontos, de uma lei que beneficia o mercado imobiliário especulativo, a grilagem e a reconcentração de terras da Reforma Agrária (CPT, 2017; MST, 2017).

Diante das inúmeras contradições apontadas à referida Lei, pode-se observar, de um lado, o Governo com a alegação de que a nova Lei permitirá a desburocratização da titulação das terras da Reforma Agrária, levando maior independência e emancipação aos beneficiários da política de Reforma Agrária (Brasil, 2016). Do outro lado, estão os entes coletivos autodenominados “representantes dos demandantes pela terra”, apontando várias fragilidades, entre elas, inconstitucionalidades na referida legislação e o alerta que o efeito será o oposto do que foi difundido pelo Governo, sendo previsto o aumento das taxas de evasão nos assentamentos de Reforma Agrária (CPT, 2017; MST, 2017; Sauer, 2016; Sauer & Leite, 2017; Neto & Silva, 2018).

4. Lei nº 13.465/2017 e a Agenda Neoliberal

Em meio ao conturbado ambiente político e econômico no Brasil, sendo empossado após um controverso processo de impedimento da presidente eleita Dilma Rousseff, o então ocupante do cargo à época, Michel Temer, publicou a MP nº 759 em dezembro de 2016. Tal Medida Provisória foi convertida na Lei nº 13.465, em 2017, pelo Congresso Nacional (Brasil, 2017).

Como dito anteriormente, essa legislação tem sido alvo de críticas por entidades ligadas à questão agrária como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) etc., e demais representantes de movimentos sociais que apontam, dentre as incongruências, a existência de um grave beneficiamento à grilagem e um forte comprometimento na política de Reforma Agrária, além da probabilidade de comercialização dessas terras num curto intervalo de tempo após a emissão do título aos assentados. Além disso, essas entidades afirmam que a prometida modernização e democratização dos processos de concessão de terras e titulações propostas na legislação significa, na prática, a facilitação da transferência das terras públicas, tanto para o capital nacional quanto internacional (Sauer, 2016).

Sauer e Leite (2017) também salientam que a recente retomada da agenda política neoliberal tem permitido a eliminação de políticas públicas relacionadas ao cumprimento da função socioambiental da propriedade rural no Brasil. Aliado a isso, essa retomada neoliberal tem levado o país ao processo de reprimarização industrial e ampliação significativa da exploração

indiscriminada de recursos naturais para produção de *commodities* – petróleo, monoculturas agrícolas e pecuárias, mineração etc.

Gudynas (2012) relata que tem ocorrido em toda América Latina e, em especial no Brasil, um modelo diferente da conhecida exploração extrativista de recursos naturais, pois os governos ditos progressistas que assumiram o poder nessa região, a partir do início dos anos 2000, têm adotado uma forma peculiar de abordagem neoliberal. Essa nova abordagem de uso e exploração dos recursos naturais tem sido definida como neoextrativismo, uma forma de favorecimento à exploração de áreas e recursos naturais que tem como preponderância o papel atuante do Estado, convergindo para alto investimentos e a inserção dependente e funcional dos países da América Latina à globalização, impactando significativamente nas comunidades que têm suas possibilidades aniquiladas. Desta forma, o autor aponta que:

[...] trata-se de práticas nas quais o Estado desempenha papéis mais ativos e que, em vários casos, alimentam programas de luta contra a pobreza, mas que por outro lado continuam adotando modelos de grande impacto social e ambiental que, novamente, acabam remetendo à dependência dos circuitos econômicos globais [...]. (Gudynas, 2012, p. 303).

Nesse cenário, enquanto o Estado torna-se responsável direto pelos impactos sociais e ambientais, os conflitos agrários também tendem a se ampliar, já que muitas comunidades rurais são diretamente afetadas por desapropriações de suas terras para a construção de hidrelétricas, barragens e minerações ou pela expansão da fronteira agrícola e pecuárias das monoculturas de exportação, tais como a soja, o milho, o algodão, a pecuária de corte etc. Santos e Milanez (2013), discutindo também a questão do neoextrativismo e desdobramentos, relatam que tais atividades extrativistas aqui debatidas produzem mudanças significativas nos territórios. Segundo eles,

[...] nas áreas rurais tendem a causar poluição atmosférica, contaminação hídrica, desmatamento e erosão; já nas regiões urbanas, os efeitos incluem inchaço urbano, favelização, aumento da violência, exploração sexual e sobredemanda dos serviços públicos de saúde, saneamento e segurança [...]. (Santos & Milanez, 2013, p. 133).

Ao discutirem a fragmentação territorial causada pela acentuação das atividades neoextrativistas, os referidos autores apontam para os deslocamentos de comunidades rurais e a inviabilização de suas formas tradicionais de reprodução social. Portanto, observa-se que a política neoliberal e sua relação com a exploração dos recursos naturais no Brasil são geradoras, não apenas de graves impactos sociais e ambientais, mas de pressão direta sobre as famílias mais empobrecidas da área rural para que abandonem suas terras, seu modo de vida e trajetórias em prol do desenvolvimento econômico.

Nos últimos anos, outro debate que não é novo (Oliveira, 2010) e que tem ganhado expressiva consideração por parte de pesquisadores é a discussão sobre “corrida mundial por terras” ou “estrangeirização de terras”, tendo sido cunhado o termo internacional “*land grabbing*” para referenciar esse movimento, o qual, segundo Sauer e Leite (2012), tem transformado a “América Latina em geral e o Brasil em particular, em alvos preferenciais para negócios com aumento considerável de investimentos estrangeiros no setor agropecuário, inclusive na compra de terras, com a participação de empresas do setor financeiro [...]”. Dialogando com publicações de Borrás *et al.* (2011) e apontando as possíveis causas e efeitos da crescente estrangeirização das terras, Oliveira (2016) aponta:

O tema em pauta, designado em Inglês como um novo *global land grab*, que traduzo como uma “corrida mundial por terras”, é conceitualizado como uma reavaliação dramática da propriedade fundiária após o surto no preço das *commodities* agrícolas em 2007-2008. Este surto tem levado atores transnacionais e domésticos com grande poder econômico a buscar terras supostamente “vazias” que possam servir como local para produção de combustíveis e alimentos no evento de novos saltos nos preços desses produtos [...]. (Oliveira, 2016, p. 44).

Ao conjecturar a questão política e econômica, que tem causado pressão ao debate sobre as terras e uma maior fragilização no campo agrário brasileiro, Sauer e Leite (2017) apontam que, dentre outras causas e efeitos, a elevação da demanda e dos preços das matérias-primas no mercado internacional, iniciada há cerca de dez anos com o chamado “boom das commodities”, tem provocado maior procura mundial por terras agricultáveis. Sauer e Borras (2016), citando um estudo do Banco Mundial, publicado em 2010, sobre o crescimento do interesse global por terras, relatam que os governos de países ricos têm “[...] se preocupado com a demanda interna e sua capacidade de produzir alimentos suficientes para a população, especialmente a partir de 2008 [...]”. Além disso, os autores também comentam o fato de que empresas transnacionais, diante de um contexto de insegurança do mercado global, têm buscado investir na aquisição de terras para gerar estabilidade e garantias de médio e longo prazo a seus investidores.

Diante do aumento da pressão interna e externa por aquisição e retomada de terras no Brasil, incluindo a elevação dos preços e promoção de especulação imobiliária rural para além do vertiginoso crescimento do avanço sobre as fronteiras agrícolas em direção ao Cerrado e à Amazônia, cresce também a pressão sobre as terras de Reforma Agrária (parte da política recente do país), ora ocupadas por uma parcela empobrecida da população de trabalhadores rurais. Ou seja, numa correlação extremamente desigual de forças, a atual população empobrecida que ocupa as áreas destinadas à Reforma Agrária tem sido alvo de pressões domésticas e internacionais para que deixem suas terras e facilite a retomada do latifúndio nesses locais.

5. Desencontros da Lei nº 13.465/2017 e a Reforma Agrária

Nos moldes em que se encontra a Lei nº 13.465/2017, que altera mais de uma dezena de outras legislações fundiárias do país, tem o potencial de causar significativos efeitos sobre a conjuntura jurídica, política e econômica, especialmente no meio rural (Cunha, 2017; Neto & Silva, 2018; Sauer, 2017).

Como dito, o instrumento jurídico aqui em debate propõe uma série de mudanças em legislações anteriores que regulavam a organização e demarcação fundiária no Brasil, tanto de cunho urbano quanto rural. Como o objetivo aqui em debate é discorrer a respeito dos possíveis efeitos da legislação em questão em relação à política de Reforma Agrária no país, pretende-se dar maior enfoque nas alterações propostas na Lei que referenciem o meio rural.

Condensando o contexto no qual a legislação aqui referida foi aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo então presidente Michel Temer, Paulino (2017) aponta que:

As profundas modificações sobre a constituição da propriedade privada no Brasil impostas pela Lei 13.465/2017 demandam reflexões sobre suas características, suas implicações e os processos que a antecederam. Sancionada um dia antes de ser votado o parecer da Comissão da Câmara dos Deputados que bloquearia a autorização para o Supremo Tribunal Federal investigar crimes de Michel Temer, Presidente da República, essa medida revela o contexto das oportunidades de classe que os ruralistas conseguiram angariar para si. A isso se atribui duas conquistas estruturais concomitantes aqui analisadas: o ataque ao legado da política de assentamentos no Brasil, mediante a determinação de emancipação compulsória de qualquer um deles implantados há mais de 15 anos; e a premiação aos grandes invasores de terras públicas, denominados grileiros, do definitivo ato do reordenamento territorial, o título de propriedade, mediante exclusividade de comprá-las do Estado a preços irrisórios. Ao problematizar a chancela jurídica da invasão de terras por meio da célere titulação como culminância de um processo persistente, porém aprofundado neste milênio, perscruta-se determinações e implicações da renúncia à primazia do interesse difuso em favor da capacidade de rapina segundo a perspectiva do trunfo de classe em seu apogeu no país [...]. (Paulino, 2017, p. 391).

Dentre as principais inquietações a respeito das alterações fundiárias propostas no meio rural a partir da promulgação da Lei nº 13.465/2017, Paulino (2017) aponta a possibilidade de regularização e legalização de terras griladas por latifundiários, bem como a facilitação da titulação de terras de Reforma Agrária. Essa última afetaria diretamente o modo de vida das famílias nos assentamentos, já que com histórico de ineficácia e abandono do poder público, a falta de infraestrutura, trabalho e renda

podem contribuir para que essas famílias desassistidas sejam forçadas a negociarem suas terras a preços muito abaixo do mercado (Cunha, 2017).

Essas deficiências alertam para o fato de que a própria política de reorganização fundiária já nasce com o objetivo de enfraquecimento a curto e médio prazos. Cabe então indagar em que ponto a falta de planejamento e infraestrutura na implantação de assentamentos decorre do descaso com a política de Reforma Agrária ou, pelo contrário, se faz parte do planejamento que a política demonstre fracasso junto à opinião pública.

Cosme (2015) estudando as causas de evasão dos assentamentos rurais, levanta um importante debate acerca da forma pela qual tem ocorrido a saída das famílias de agricultores rurais, por ele denominadas de “famílias camponesas”, do programa de Reforma Agrária. O referido autor reflete sobre questões semânticas relacionadas aos termos usados, tanto pelo Estado quanto pelo mundo acadêmico, para designar a saída das famílias do programa de Reforma Agrária, entre eles: “saída”; “desistência”; “evasão”; “rotatividade”; “abandono”; “venda”; “troca de lotes”; afirmando preferir o termo “expulsão de camponeses assentados” por entender “[...] que os referidos termos em si colocam as responsabilidades dos processos e eventos em questão nos camponeses assentados [...]” (Cosme, 2015, p. 23).

Essa realidade demonstra que as deficiências na origem da política de Reforma Agrária deflagram projetos de assentamentos de forma aleatória, com pouco ou nenhum planejamento futuro; sem condições básicas de moradia, saúde, educação, transporte ou segurança para as famílias beneficiadas. Essas deficiências apontam para o fato de que a própria política de reorganização fundiária já nasce com o objetivo de enfraquecimento a curto e médio prazos.

O contexto apresentado da criação de assentamentos sem planejamento e infraestrutura é tratado por Cosme (2015) como uma “Contrarreforma Agrária”, ou seja, o próprio Estado sabotando a política. Cosme (2015), em sua análise, afirma que:

Nesse cenário é que se acredita estar no caminho teórico para decifrar a ação contraditória do Estado no tocante aos assentamentos rurais, onde os processos *assentar-expulsar* tem na sua ação o protagonismo central. Nesse contexto, o acesso à terra no modelo de assentamentos rurais de Reforma Agrária centrada no Estado, seja na luta pela terra, seja via Reforma Agrária negociada com o latifundiário, bem como de hegemonia praticamente absoluta do agronegócio e da mercantilização das relações sociais, contraditoriamente, pode estar sendo o início da expulsão de um número expressivo desse campesinato assentado. (Cosme, 2015, p. 41).

Nesse contexto da ação contraditória do Estado em relação à política fundiária apontada por Cosme (2015), Oliveira (2001, 2007) retoma a discussão sobre o caráter rentista do capitalismo no campo brasileiro acerca do processo de sujeição da renda da terra ao capital, e destaca que mesmo sendo desapropriadas para fins de Reforma Agrária, as terras consideradas improdutivas ou que não estejam cumprindo sua função social são devidamente (e legalmente) indenizadas pelo Estado brasileiro. Ou seja, há possibilidade de que o grileiro receba, de maneira legal, valores de mercado pela terra retomada pelo Estado.

Assim, em relação à legalização da grilagem possivelmente fomentada pela Lei nº 13.465/2017, pode-se perceber a convergência de opiniões dos autores até aqui citados em relação a essa questão, pois indicam que além de facilitar a regulamentação de terras indevidamente apropriadas por latifundiários, ainda permite que o Estado use dinheiro (vivo) do contribuinte para comprar as terras que na verdade são públicas de origem (Cunha, 2017; Neto e Silva 2018; Sauer, 2017).

Controverso, desde que foi inserido na Constituição Federal de 1988, o art. 184, que trata da indenização das propriedades rurais que forem desapropriadas por não cumprirem a “função social da terra” por via de Títulos da Dívida Agrária, foi regulamentado pela Lei nº 8.629/1993, sendo alvo constante de críticas. Tal fato se deve por não somente premiar o latifundiário improdutivo e que vivia de especulação imobiliária, como também por beneficiar os grileiros que ao se apossarem de terras devolutas acabavam indenizados a médio/longo prazo com a emissão desses títulos da dívida agrária, os quais teriam a validade de até 20 anos para serem pagos.

Entretanto, a Lei nº 13.456/2017, em seu art. 5º, amplia esse benefício ao propor que o pagamento possa ser realizado em dinheiro (à vista), no caso de indenizações de desapropriação da terra nua, podendo essas compensações serem realizadas com valores superiores aos pagos nos casos de desapropriação por ordem judicial. Analistas da referida Lei – tais como Cunha (2017); Neto e Silva (2018); Paulino (2017); Sauer (2017) – afirmam, portanto, que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) “[...] pode se tornar um entreposto de compra e venda de terras, sobretudo nos casos de negociação direta, onde há risco do valor acordado prevalecer sobre o avaliado, com danos ao Tesouro [...]” (Cunha, 2017, p. 308).

Outro ponto convergente entre os autores mencionados refere-se à significativa redução nos prazos de titulação das terras da Reforma Agrária, incluindo suas consequências futuras. A emissão dos títulos definitivos da terra foi usada como propaganda do governo para promoção da legislação junto às famílias dos assentados, tendo como retórica proporcionar a emancipação dessas famílias, bem como a facilidade de acesso a créditos de mercado e de maior segurança jurídica para os agricultores (Cunha, 2017).

Alinhada com as propostas da Lei nº 13.465/2017, o Decreto nº 9.311 de 2018, que dispõe sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias da política de Reforma Agrária, traz uma série de dispositivos, os quais, segundo Leite, Castro e Sauer (2018, p. 261), tem o objetivo de “[...] esvaziar a atuação dos movimentos de luta pela terra como sujeitos, diminuindo o protagonismo e a capacidade de pressão [...]”. A respeito da precarização que tal Decreto promove junto as famílias assentadas, os autores apontam como exemplo o art. 46º, que reza sobre a importância da conclusão dos investimentos que o Estado deve obrigatoriamente realizar nos assentamentos, tais como moradia, água, energia elétrica e créditos de instalação, para que a titulação definitiva seja efetivada. Entretanto, contraditoriamente, o art. 47º relata a redução do prazo de consolidação dos assentamentos e, dessa forma, propõe a emissão dos títulos mesmo sem o cumprimento das obrigações mencionadas no art. 46º (Leite, Castro & Sauer, 2018).

Conforme apresentado, a Lei nº 13.465/2017 é ampla e traz uma gama de alterações, tanto no meio urbano como rural. Suas possíveis consequências seguem debatidas, tanto no campo político e jurídico quando acadêmico. Portanto, diante da análise dos trabalhos aqui citados e debatidos, percebe-se que a legislação em questão, que foi amplamente apoiada pelos latifundiários e pela bancada ruralista do Congresso Nacional, pode levar à regulamentação da grilagem de terras e propiciar, de forma legal, a expulsão de famílias assentadas pela Reforma Agrária.

Refletindo sobre a historicidade da questão agrária e da política fundiária e seus conflitos e desdobramentos, incluindo o diálogo com os rumos recentes da política neoliberal e pressões domésticas e internacionais sobre a terra no Brasil, torna-se necessária uma análise mais cuidadosa do instrumento jurídico nº 13.465/2017. Pois, ao propor significativas alterações na regularização fundiária, nota-se com clareza que a referida Lei pode levar ao enfraquecimento da agricultura familiar no país, especialmente nos assentamentos de Reforma Agrária, propiciando expulsões de trabalhadores rurais e povos originários de suas terras com a finalidade de entregar essas terras públicas e devolutas ao mercado imobiliário e aos grandes fazendeiros.

6. Considerações Finais

Os caminhos neoliberais que a política e a economia mundial e local têm tomado, bem como as recentes propostas legislativas referentes a questões fundiárias que vem sendo construídas nos últimos anos, têm encontrado, no atual momento, um campo fértil para o desmonte da política de Reforma Agrária. É grande o receio dos indivíduos e entes coletivos ligados à luta pela terra de que, nessa relação de forças desiguais, a Lei nº 13.564/2017 possa refletir seriamente na estrutura social e econômica dos assentamentos rurais, pois acredita-se que o real motivo seja desestabilizar as famílias assentadas de forma que elas abandonem as terras que conquistaram, possibilitando, num curto espaço de tempo, que haja uma retomada de latifúndios nas terras da Reforma Agrária (Neto & Silva, 2018; Sauer & Leite, 2017).

Nos moldes em que se encontram, a legislação propõe alterar parcialmente ou integralmente mais de uma dezena de outras leis anteriores relacionadas a questões rurais e urbanas. Desse modo, além de compreender as motivações reais que imbricaram nessa legislação, em especial na Reforma Agrária, faz-se também necessário verificar suas particularidades e consequências que atingem as famílias envolvidas nessa política, pois como mencionado por Neto e Silva (2018, p. 2) a referida lei “[...] modifica diretamente a política de Reforma Agrária brasileira, necessitando a sua análise para a compreensão de seus impactos no meio agrário e no ordenamento jurídico [...]”.

Diante das questões supracitadas em relação a permanência das famílias nos assentamentos rurais, incluindo as pressões nacionais e internacionais sobre a aquisição de terras no Brasil e, mais além disso, no intuito de revisitar o tema da regularização fundiária, já amplamente debatido, o presente artigo buscou trazer, enquanto elemento do presente, a Lei nº 13.564/2017 no intuito de apresentar algum avanço no debate e contribuir com o campo de pesquisas que estudam essa temática.

Desse modo, acredita-se ser de suma importância entender os possíveis impactos materiais e simbólicos sobre essas famílias assentadas e, ainda, se esse instrumento jurídico apontará para uma intensificação da evasão dos assentamentos ou se, em alguma medida, prevalecerá o discurso do Governo Federal de que esse novo marco legal levará a emancipação e o desenvolvimento econômico aos assentamentos.

Referências

- Bruno, R., & Medeiros, L. (2001). Percentuais e causas das evasões nos assentamentos rurais. *Série Cadernos da Terra N, 9*. Brasília: INCRA/FAO, 2001. 40 p. (Projeto de Cooperação Técnica Incra/FAO).
- Cosme, C. M. (2015). *A expulsão de camponeses assentados como uma das faces da contrarReforma Agrária no Brasil: um estudo da evasão nos assentamentos rurais do Ceará*.
- CPT (2019). *Conflitos no Campo – Brasil 2016*. Goiânia: CPT Nacional – Brasil.
- CPT. (2017). Nota Pública: Fim da Reforma Agrária e grilagem de terras legalizada na Amazônia. Comissão Pastoral da Terra – CPT. <https://www.cptnacional.org.br/index.php/publicacoes-2/destaque/3817-nota-publica-fim-da-reforma-agraria-e-grilagem-de-terras-legalizada-na-amazonia>.
- Cunha, J. D. S. (2017). Governo Temer: relações do agronegócio com o capital especulativo financeiro e impactos sobre os camponeses e a legislação agrária. *Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades*, (241), 301-326.
- Delgado, G. C. (2005). A questão agrária no Brasil, 1950-2003. *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 51-90.
- Favareto, A. D. S. (2007). A longa evolução da relação rural-urbano: para além de uma abordagem normativa do desenvolvimento rural. *Ruris (Campinas)*, 1, 157-92, 07.
- Galvão, M. C. B. (2010). O levantamento bibliográfico e a pesquisa científica. *Fundamentos de epidemiologia*. (2a ed.), 398, 1-377.
- Gudynas, E. (2018). O novo extrativismo progressista na América do Sul: teses sobre um velho problema sob novas expressões. *Enfrentando os limites do crescimento: Sustentabilidade, decrescimento et prosperidade*, 232.
- Koche, J. C. (2011). *Fundamentos de metodologia científica*. Vozes.
- Lei 13.465, de 11 de julho de 2017 que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana [...]*. Brasília, Presidência da República.
- Leite, A. Z., Castro, L. F. P. D., & Sauer, S. (2018). A questão agrária no momento político brasileiro: liberalização e mercantilização da terra no estado mínimo de Temer. *Revista OKARA: Geografia em debate, João Pessoa, Paraíba, Brasil*, 12(2), 247-274.
- Linhares, M. Y., da Silva, F. C. T., dos Santos, L. F. U., & de Castro Barbosa, P. P. (1999). *Terra prometida: uma história da questão agrária no Brasil*. *Geo UERJ*, (5).
- Martins, J. S. (2000). *Reforma Agrária – o impossível diálogo sobre a história possível*. Editora da Universidade de São Paulo.
- Martins, J. S. (2003). *Travessias: estudo de caso sobre a vivência da Reforma Agrária nos assentamentos*.
- Medida Provisória 726, de 12 de maio de 2016, convertida na Lei 13.341, de 29 de setembro de 2016*. Brasília, Planalto.
- Mello, P. F. (2006). *Evasão e rotatividade em assentamentos rurais no Rio Grande do Sul*.
- MST (2019). MST condena nova legislação fundiária aprovada pelos golpistas. *Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra*, Brasília, 11 de julho de 2017. <http://www.mst.org.br/2017/07/11/mst-condena-nova-legislacao-fundiaria-aprovada-hoje-pelos-golpistas>.

- Neto, F. G. (2016). *Desenvolvimento e democracia no campo*. Editora Baraúna.
- Neto, G. M. P., & Silva, D. M. (2018). Lei nº 13.465/2017: Análises e reflexões sobre os seus impactos na política de Reforma Agrária brasileira. *CAMPO JURÍDICO*, 6(1), 1-20.
- Oliveira, A. U. (2010). A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil-um retorno aos dossiês. *Agrária (São Paulo. Online)*, (12), 3-113.
- Oliveira, A. U. D. (2001). A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e Reforma Agrária. *Estudos avançados*, 15(43), 185-206.
- Oliveira, G. D. L. T. (2016). Regularização fundiária e a "corrida mundial por terras" no Brasil. *Campo-território: revista de geografia agrária*, 11(23 Jul.).
- Oliveira, M. L. R. D. (2007). *Retratos de assentamentos: Um estudo de caso em assentamentos rurais formados por migrantes na região do entorno do Distrito Federal*.
- Oxfam Brasil (2019). *Estudo da Oxfam analisa a distribuição de terras na América Latina, que lidera o ranking da desigualdade no campo*. <https://oxfam.org.br/projetos/menos-de-1-das-propriedades-agricolas-e-dona-de-quase-metade-da-area-rural-brasileira/>.
- Paulino, E. T. (2012). Capitalismo rentista e luta pela terra: a fragilidade do parâmetro de renda monetária no estudo dos assentamentos rurais. *REVISTA NERA*, (8), 52-73.
- Paulino, E. T. (2017). A liquidação das terras públicas no Brasil: Contextos, pretextos e passivos territoriais em face da lei 13.465/2017. *Boletim Goiano de Geografia*, 37(3), 391-408.
- Pereira, J. M. M. (2006). A "Reforma Agrária de Mercado" do Banco Mundial no Brasil: da panacéia à agonia. *Revista Sem Terra, Ano VIII*, (34), 23-25.
- Prieto, G. F. T. (2017). A aliança entre terra e capital na ditadura brasileira. *Mercator (Fortaleza)*, 16.
- Ribeiro, M. C., Neto, J. A. F., Dias, M. M., & de Fiúza, A. L. C. (2011). Análise das causas da evasão em assentamentos de Reforma Agrária no estado do Tocantins. *Extensão Rural*, (22), 103-132.
- Sabourin, E. (2008). Reforma Agrária no Brasil: considerações sobre os debates atuais. *Estudos Sociedade e Agricultura*.
- Santos, R. S. P., & Milanez, B. (2013). Neoextrativismo no Brasil? Uma análise da proposta do novo marco legal da mineração. *Revista Pós Ciências Sociais*, 10(19).
- Sauer, S., & Borras Jr, S. J. (2016). 'Land Grabbing' e 'Green Grabbing': uma leitura da 'corrida na produção acadêmica' sobre a apropriação global de terras. *Campo-Território: revista de geografia agrária*, 11(23 jul.).
- Sauer, S., & Leite, A. Z. (2017). Medida Provisória 759: descaminhos da Reforma Agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. *Retratos de assentamentos*, 20(1), 14-40.
- Sauer, S., & Leite, A. Z. (2017). Medida Provisória 759: descaminhos da Reforma Agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. *Retratos de assentamentos*, 20(1), 14-40.
- Sauer, S., & Leite, S. P. (2012). Expansão agrícola, preços e apropriação de terra por estrangeiros no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 50(3), 503-524.
- Scoones, I. (2009). Livelihoods perspectives and rural development. *The journal of peasant studies*, 36(1), 171-196.
- Souza, J. (2003). *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica* (Vol. 19). Editora UFMG.