

LEI 13.465 E O DECRETO QUE REDUZIRÁ A REFORMA AGRÁRIA A UM NEGÓCIO: UMA MINUTA PARA UMA ANÁLISE

Acácio Zuniga Leite

Universidade de Brasília. Faculdade de Planaltina.

Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário do Incra desde setembro de 2006. Professor voluntário da UnB. Possui graduação em Engenharia Florestal pela Universidade de São Paulo (2005), especialização em Democracia, República e Movimentos Sociais pelo convênio Casa Civil/Presidência da República - UFMG (2010) e mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural pela FUP/UnB (2016). Possui experiência na avaliação e monitoramento de ações governamentais na temática agrária, com elaboração de material para movimentos sociais e organizações não governamentais

acacio_briozo@yahoo.com.br

Sérgio Sauer

Universidade de Brasília. Programa de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural

Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (2002) e professor da UnB, na Faculdade da UnB de Planaltina (FUP) e nos Programas de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (PPG-Mader) e Sustentabilidade junto a Povos e Terras Tradicionais (MESPT/CDS). Foi professor visitante (2014-2015) no International Institute for Social Studies (ISS), da Erasmus University Rotterdam (Holanda). É mestre em Filosofia da religião pela School of Mission and Theology - Faculty of Arts/University of Bergen, Noruega (1996), graduado em Teologia pela Escola Superior de Teologia (1986) e em Filosofia pela Universidade Católica de Goiás (UFG). Foi professor das Universidades Católica de Goiás (PUC-Goiás) e Católica de Brasília (UCB) e assessor parlamentar no Senado Federal. Tem experiência e pesquisas em Sociologia, Filosofia e Ciências Políticas, com ênfase em Sociologia Rural, Sociologia Política e políticas governamentais, atuando principalmente em temas como luta pela terra, reforma agrária, terra e território, agricultura familiar, movimentos sociais agrários e políticas públicas para o campo.

sauer.sergio@gmail.com

No findar de 2016, o Governo Temer publicou a MP 759, cujo conteúdo foi objeto de muitas críticas de movimentos sociais e de pesquisadores que se estudam as políticas governamentais de reforma agrária. Como era esperado, a tramitação da MP no Congresso nacional - que resultou na edição da Lei 13.465, de 2017 -, causou danos maiores com alterações significativas no texto original.

Em 24/11/2017, 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. A proposta apresentada não inclui a regulamentação do disposto na Lei 11.952/2009 - do Programa Terra Legal, que também foi objeto de alterações pela Lei 13.465 - concentrando nos dispositivos das Leis 8.629, de 1993 (Lei da Reforma Agrária ou Lei Agrária) e 13.001, de 2014, portanto, tornando sem efeito o Decreto 8.738, de 2016.

Considerando que o envio do decreto à Casa Civil costuma ocorrer quando já existe um amadurecimento sobre o conteúdo a ser normatizado, a minuta em tela apresenta

retrocessos e ilegalidades. Esta é uma análise prévia de uma minuta, portanto, deve ser lida com cautela, mas é fundamental entender o conteúdo da referida minuta, pois a mesma agrava ainda mais problemas e retrocessos já dispostos no texto da Lei. Portanto, a análise também tem o intuito de municiar uma devida e urgente pressão na Presidência da República.

Em primeiro lugar, comparando as conceituações propostas na minuta e no decreto 8.738/2016 (que regula as Leis 8.629 e 13.001 e está sendo revogado), é possível ver as motivações desta proposta de regulamentação. A minuta proposta extinguiu, entre outros, os conceitos de “entidade representativa”, que legitima a relação organizativa entre as famílias acampadas/assentadas e o Estado. Estas entidades, em casos específicos e quando legalmente constituída, podiam ser beneficiárias de título de domínio coletivo (o que foi proibido na minuta apresentada). Por outro lado, a definição de acampamento (Inciso V, do Art. 3º e §único do Art. 6º) ganhou uma descrição adicional, condicionando o seu reconhecimento à inscrição das famílias no CadÚnico. Para além de uma formalização de situação vulnerabilidade social, a exigência deste cadastramento (de responsabilidade dos municípios) cria mais uma etapa burocrática, dificultando o reconhecimento das famílias acampadas como reivindicantes de um direito constitucional e dos acampamentos como espaço do protagonismo na luta pela terra e de demanda ativa por políticas públicas.

Relacionado ao ponto anterior, o Capítulo I da minuta (que regulamenta a seleção de famílias) merece atenção, pois há vários artigos e dispositivos que geram preocupação. Pelo disposto na minuta, o Incra deixará de cadastrar os acampamentos, inclusive porque as famílias acampadas desaparecem da classificação e preferência ou ordem aos possíveis beneficiários (Art. 7º). Este procedimento, para além da formalização e controle, invisibiliza ainda mais este público na luta por direitos. Por outro lado, a “seleção das famílias candidatas ao PNRA” passará a ser realizada por projeto de assentamento “conforme a disponibilidade de áreas ou lotes” (Art. 4º), portanto, não havendo disponibilidade de áreas, não há ação do Estado.

Terceiro, ainda no Capítulo sobre a seleção de famílias, além do edital de seleção (Art. 5º), o processo de inscrição das famílias para a seleção passa a ser individualizado (Art 6º). Tomando a lógica de regramento público (o que não está normatizado não pode ser aplicado), este dispositivo acaba vedando a inscrição coletiva por meio de entidade representativa, conforme apontado anteriormente, especialmente porque a omissão significa não só a falta de reconhecimento, mas inexistência.

Ainda sobre o processo de seleção, o art. 12 estabelece pontuações máximas para diversos critérios de classificação das famílias inscritas e homologadas nos processos via edital. Esta pontuação inclui as famílias acampadas no imóvel destinado ao projeto de assentamento no município e/ou município limítrofe. Cabe aqui grande preocupação em

relação a modelagem da pontuação, pois podem ser amplificados os conflitos fundiários se os critérios que priorizem o público acampado não forem devidamente considerados na seleção das famílias a serem beneficiárias. Além disso, a proposta altera o cadastro da família acampada para um projeto de assentamento específico e não para um território.

A restrição imposta no art. 10 à seleção de famílias para projetos ambientalmente diferenciados é outro problema. O estabelecimento de limite de participação a aquelas famílias residentes na área é fruto de uma visão limitada, resultando em problemas na definição de projetos ambientalmente diferenciados. É necessário destacar aqui os exemplos e experiências realizadas na Mata Atlântica no estado de São Paulo, onde áreas degradadas pelo latifúndio foram transformadas em projetos de assentamento de reforma agrária ambientalmente diferenciados. São resultados da luta pela terra, realizada pelos movimentos sociais, e à assessoria do programa de ATES e outros serviços de pesquisa e extensão, portanto, são ambientalmente diferenciados não só porque já existiam famílias nas áreas praticando o seu manejo.

O Capítulo II determina ainda as condições de permanência nos projetos de assentamentos. O art. 15 lista as condições para que a família se mantenha beneficiária do PNRA, aproximando do cumprimento da função social da terra, conforme disposto na Constituição Federal. No entanto, a principal ressalva se refere à possibilidade (já no Inciso I) de celebração de contrato de integração de que trata a Lei nº 13.288/2016. Este dispositivo foi inserido no Congresso, quando da discussão e conversão da MP 759 em Lei (13.465/2017), inserido por emenda proposta pelo Senador Wellington Fagundes (PR/MT).¹

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

Por outro lado, é importante reconhecer aqui que parte do conteúdo deste Capítulo II afasta, ao menos em parte, as teses preconceituosas do Tribunal de Contas da União. O TCU, por meio de Acórdão nº 775/2016, exigiu a paralisação as ações de reforma agrária no início de 2016. Posteriormente, emitiu um novo Acórdão, nº 1976/2017, flexibilizando algumas posições, mas continua não favorecendo a retomada das ações de reforma agrária. Aliás, a exposição de motivos do decreto em tela afirma que o mesmo tem, entre outras, motivações, cumprir as determinações deste último Acórdão do TCU.

¹ O referido parlamentar é alvo de inquérito no STF (Inquérito nº 2340/2006) que apura crime de corrupção ativa, passiva, peculato e lavagem ou ocultação de bens. Foi citado na delação premiada do ex-governador Silval Barbosa como beneficiário de propina e seu nome também consta na planilha da JBS apreendida pela PF.

A ilegalidade reside no disposto no art. 21, que propõe a regularização dos ocupantes irregulares de lotes em projetos de assentamento, de ofício ou mediante solicitação, até o limite de 4 (quatro) módulos fiscais. O primeiro problema é que, originalmente, a esmagadora maioria dos lotes de todos os assentamentos do País possui originalmente dimensões menores do um módulo fiscal. Isto já está consolidado em dispositivo estabelecido na Lei 13.001/2014, a qual definiu que “os lotes a serem distribuídos pelo Programa Nacional de Reforma Agrária não poderão ter área superior a 2 (dois) módulos fiscais ou inferior à fração mínima de parcelamento”. A direção do Inca procura estabelecer via decreto um limite absolutamente ilegal para os ocupantes irregulares, afastando qualquer tipo de razoabilidade social do processo. A minuta do decreto traz uma inovação descabida e que, no caso de chancela pela Presidência da República, será certamente fruto de ações na justiça, alimentando os conflitos no meio rural.

O caso do PA Tapurah/Itanhangá, no Estado do Mato Grosso, é emblemático. Em 2014, a Polícia Federal realizou a operação Terra Prometida que identificou uma quadrilha que realizava a compra e venda de lotes, reconcentrando irregularmente terras da União destinadas à reforma agrária. De acordo com o inquérito, fazendeiros, empresários e grupos do agronegócio (incluindo o irmão do ex-Ministro da Agricultura e outros políticos da região) fizeram uso de influência e poder econômico para aliciar, coagir e ameaçar parceiros, ambicionando os lotes de 100 hectares (área equivalente a 1 módulo fiscal no município), cada um avaliado em cerca de R\$ 1 milhão.

De acordo com a minuta, o mínimo da pauta de valores para a titulação e regularização fundiária para os municípios de Tapurah e Itanhangá é R\$ 1.696,00/hectare, uma barbada se já parasse por aí. Pela proposta da Direção do Inca, os ocupantes irregulares que possuem quatro lotes, pagarão 50% do valor previsto na pauta, ou seja, R\$ 339.200,00 por 400 hectares de terra no Estado do Mato Grosso.

Para aqueles que conseguirem regularizar um lote de 100 hectares, o pagamento será de 10% do valor previsto na pauta. Isto significa que vão pagar R\$ 16.960,00 por lote aos cofres públicos, regularizando terras que valem R\$ 1.000.000,00. Se pagar à vista tem 20% de desconto, saindo por R\$ 13.568,00. Além de representar 98,64% de isenção no preço de mercado, a inclusão de laranjas (parte das falcatruas investigadas na Operação Terra Prometida) permitirá verdadeira grilagem nos lotes da reforma agrária. Parece piada, mas não deve ter sido à toa que a Direção do Inca enviou a proposta para a Casa Civil em plena Black Friday.

Há casos em projetos de assentamentos com lotes de um quarto de módulo (ou lote de 0,2 módulos fiscais de dimensão), portanto, até 20 lotes poderão indevidamente legalizados. A mensagem transmitida pelo governo nesse caso é de que a terra é deve ser

simples mercadoria, em um movimento claro de privatização das áreas dos projetos de assentamento, via regularização de grilagem nos assentamentos.

O Capítulo III apresenta as regras para a titulação provisória (via Contrato de Concessão de Uso - CCU) e definitiva (via Contrato de Concessão de Direito Real de Uso - CDRU ou Título de Domínio - TD). A minuta aponta que a CDRU será gratuita (Inciso II, alínea 'a' do art. 24) e somente haverá titulação definitiva por meio deste instrumento “quando requerida por no mínimo 50% dos beneficiários de um mesmo assentamento” (§4º, do Art. 24). Tal regulamentação respeita, ao menos em parte, o disposto anteriormente no Decreto 8.738/2016 e é um avanço em relação à sinalização anterior que apontava para a deliberação monocrática da autarquia agrária sem consulta às famílias. Um ponto positivo que deve ser destacado é a emissão de titulação provisória sem prazo determinado, facilitando aos beneficiários do PNRA na obtenção de créditos bancários de longo prazo (§ único do art. 25).

A necessidade de certificação das áreas a serem tituladas de forma definitiva (com a emissão de CDRU ou TD) também deixou de ser exigida na minuta do decreto, restando necessária a certificação do perímetro do projeto de assentamento (Inciso II, do Art. 28).

Os valores estipulados para a alienação, em especial para os ocupantes irregulares e apontado na tramitação da MP, serão certamente fruto de críticas em função (i) dos baixos valores apresentados na pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária e (ii) dos abatimentos inseridos no cálculo, variando de 50 a 90%. A consequência será: vai ter terra legalizada para grileiro em assentamento a preço de banana.

O Capítulo IV aponta as disposições finais do Decreto, abarcando temas tão importantes quanto os já abordados anteriormente.

Em primeiro lugar, o art. 46 define o conceito de “conclusão de investimentos”, apontando a preocupação da Direção do Incra em se livrar dos projetos de assentamento e dos beneficiários do PNRA. Este movimento já fora efetuado no governo FHC, como tentativa de “consolidação” massiva dos projetos de assentamento. De acordo com a proposta da minuta, a conclusão de investimentos se dará com (i) a execução dos serviços de medição e demarcação topográfica georreferenciada do perímetro e das parcelas no projeto de assentamento; (ii) a viabilização de meios de acesso no assentamento que permitam o trânsito de pessoas e escoamento da produção; (iii) instalação de energia elétrica; (iv) água; (v) moradia e (vi) disponibilização de créditos de instalação a no mínimo 50% (cinquenta por cento) dos beneficiários do assentamento. No § 3º do mesmo artigo, a Direção do Incra deixa nítida a intenção de não realizar os investimentos básicos listados nos itens II a V, quando relega aos “entes federais competentes” a necessidade de priorizar a sua realização.

A história recente mostra que essa delegação é um equívoco. Um exemplo é o cancelamento da construção de moradias via disponibilização de crédito de instalação pelo Incra, passando a responsabilidade para o Programa Minha Casa Minha Vida. A partir dessa medida, a velocidade de construção de moradias em assentamentos de reforma agrária despencou. Isso porque os “entes federais competentes”, em geral, não têm interesse ou know-how para atuar no meio rural.

Ainda sobre o tema da consolidação, a minuta traz cópia do previsto na Lei, considerando consolidado o projeto de assentamento após 15 (quinze) anos de sua implantação (Art. 47). Explicitamente determina que, mesmo sem o cumprimento dos dispositivos no Art. 46, o projeto de assentamento será considerado consolidado, o que abarca uma quantidade imensa de projetos em todo o País.

O art. 48, nos §§ 1º e 2º, aborda a destinação das benfeitorias reprodutivas ou não para exploração individual ou coletiva, podendo ser bons instrumentos de utilização econômica, social ou cultural dos bens coletivos. O § 3º toca diretamente na mineração dentro de projetos de assentamento, definindo que “a participação do proprietário do solo nos resultados da lavra[...] é devida diretamente aos assentados detentores de CCU, CDRU ou TD”. Sem especificar, porém, se isto dará de forma coletiva ou individual, isentando indiretamente o Incra de atuar nos conflitos que existem entre reforma agrária e mineração.

Por fim, o art. 50 propõe alterações no decreto 4.449/2002, que regulamenta a Lei 10.267/2001, em especial no art. 10, que estipula que os cartórios de registros de imóveis devem exigir (nos casos de desmembramento, parcelamento, remembramento e em qualquer situação de transferência de imóvel rural) a certificação da área do imóvel rural e define que “em projetos de assentamento da reforma agrária, a identificação exigida neste artigo considerará a área da parcela a ser desmembrada”.

REFERÊNCIAS

DELGADO, Guilherme C. e BERGAMASCO, Sonia M.P.P. (Orgs.). *Agricultura familiar brasileira: Desafios e perspectivas de futuro*. Brasília, Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, 2017.

SAUER, Sérgio e LEITE, Acácio Z. Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. *Retratos de assentamentos*, vol. 20, pp. 14-40, 2017.

SAUER, Sérgio. MP 759 expropria a população pobre do campo (entrevista). *Brasil de Fato*, 25 de maio de 2017 – Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2017/05/25/mp-759-expropria-a-populacao-pobre-do-campo-explica-sergio-sauer/>

SAUER, Sérgio. *Nova Medida Provisória da Reforma Agrária: uma minuta e algumas reflexões*. Texto para Discussão 023/2016. NECAT – Núcleo de Estudos de Economia Catarinense. Florianópolis, UFSC, 2016.