



NECAT

Núcleo de Estudos de Economia Catarinense

TEXTO PARA DISCUSSÃO

023/2016

Nova medida provisória da
Reforma Agrária: uma minuta e
algumas reflexões

Sérgio Sauer



Nova Medida Provisória da Reforma Agrária: uma minuta e algumas reflexões

Sérgio Sauer¹
Faculdade UnB de Planaltina (FUP/ UnB)

INTRODUÇÃO

Em entrevista divulgada no site do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, sob o título “Medida Provisória marcará uma nova fase da reforma agrária no país”, veiculada no dia 18/10/2016, o presidente do INCRA, Leonardo Góes, confirmou informações de que o governo Temer deverá publicar, em breve, mudanças no programa de reforma agrária por meio da edição de uma nova Medida Provisória (MP). Essa nova MP, segundo Góes, “...tem como foco principal quatro questões: a titulação, a seleção de famílias, a regularização das ocupações e a obtenção de terras”.

Apesar do presidente do INCRA ter destacado “que toda e qualquer mudança virá com o objetivo de aprimorar os instrumentos utilizados pelo Incra na execução do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA)”, reforçando a retórica de agilizar e melhorar as políticas e “dar maior segurança jurídica àqueles que têm terra e produzem” alimentos, o objetivo central é estabelecer regras e critérios para regulamentar a titulação de lotes das famílias assentadas. Segundo Teixeira (2016), um segundo objetivo seria “atender as exigências do TCU para desbloquear o programa de reforma agrária”, portanto, estabelecer critérios para selecionar famílias para novos assentamentos.

É importante destacar que o TCU, através de Acórdão de 06 de abril de 2016, paralisou todas as ações do INCRA. O Tribunal suspendeu, até deliberação de mérito, todos “os processos de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária (item 9.2.1); os processos de assentamento de novos beneficiários já selecionados (9.2.2) e os processos de novos pagamentos de créditos da reforma agrária” (9.2.3). Em outros termos, a constatação de “indícios de irregularidades” por parte do TCU paralisou completamente um programa já cambaleante de democratização de acesso à terra, trazendo prejuízos ao conjunto de famílias assentadas, independentemente se estão ou não com alguma irregularidade.

A minuta da MP, segundo Góes, visaria “marcar uma nova fase da reforma agrária”, atendendo às exigências do TCU. Apesar do presidente do INCRA ter

¹ Professor da Faculdade UNB de Planaltina (FUP/UNB). Email: sauer.sergio@gmail.com

destacado essa intenção, afirmando que um aspecto importante “diz respeito às recomendações dos órgãos de controle no sentido de conferir maior transparência às ações do Incra e de corrigir falhas que permitam a ocorrência de irregularidades”, a leitura rápida dos termos da minuta aponta outras intenções e perspectivas, como veremos na análise a seguir.

É importante ter claro que a análise (além de preliminar) é feita com base no texto de uma minuta, portanto, uma versão preliminar de uma possível Medida Provisória. Isto significa que, primeiro, não há nenhuma garantia que esse texto será submetido à apreciação do Congresso nos termos em que se encontra. Segundo, o texto que segue é restrito a alguns aspectos, procurando explicitar que essa “nova fase” é nitidamente marcada pela mercantilização da reforma agrária, complementado outras medidas anunciadas como a liberação de investimentos estrangeiros em terras (Brito, 2016).

1. CONTEÚDO GERAL DA MINUTA DA MP

Conforme minuta em apreço, essa Medida Provisória (MP) deverá promover mudanças significativas em três leis, ou seja, na Lei nº 8.929, de 25 de fevereiro de 1993 (a assim chamada “Lei da reforma agrária”), Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014 (sobre créditos de famílias assentadas) e Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, sobre o Terra Legal (regularização de posses na Amazônia Legal).

A proposta de MP em apreço faz mudanças em mais de uma dezena de artigos da Lei de 1993, particularmente nos Art. 5º (possibilidade de pagamento de indenização de desapropriações em dinheiro) e Art. 19 (processo de seleção de famílias beneficiárias da reforma agrária). A mudança no Art. 5º merece destaque porque é expressão da mercantilização, permitindo o pagamento das desapropriações em dinheiro. Pela Legislação em vigor, as propriedades desapropriadas são indenizadas (o valor da terra nua) em Títulos da Dívida Agrária (TDA), os quais são resgatados de forma escalonada, com prazos que vão de cinco (05) a vinte (20) anos. Como bem destaca Teixeira (2016, p. 2), “com essa medida aí mesmo a desapropriação passa para plano periférico no processo de obtenção de terras. O Incra irá se transformar num balcão de compra e venda de terras”.

A minuta em apreço propõe também uma série de mudanças na Lei do Terra Legal, começando por estender a sua validade até 2022 e para além da Amazônia Legal (inclusive de projetos de colonização). Faz ainda propostas de alteração nos valores a serem cobrados das terras regularizadas (Art. 12 da referida lei), até o limite de 15 módulos fiscais, conforme veremos detalhes abaixo.

2. COMENTÁRIOS SOBRE MUDANÇAS PROPOSTAS NA LEI Nº 8.929

A primeira grande mudança na Lei da Reforma Agrária está relacionado à titulação dos lotes nos projetos de reforma agrária, conforme já amplamente anunciado. O texto atual da lei (§ 4º do Art. 18) estabelece que “é facultado ao beneficiário do programa de reforma agrária, individual ou coletivamente, optar pela CDRU [Concessão de Direito Real de Uso], que lhe será outorgada na forma do regulamento”. Este § passaria a ter a seguinte redação, “regulamento disporá sobre as condições e a forma de outorga do título de domínio e da CDRU aos beneficiários dos projetos...”. A mudança é bastante simples, ou seja, não há mais a opção da família beneficiária, abrindo a possibilidade para que o INCRA emita todos os títulos por “decreto”.

Ainda de acordo com o texto da MP, uma mudança de redação no §1º, do mesmo Art. 18, deixa claro o prazo que o beneficiário terá para negociar o título. De acordo com o texto, esses títulos de domínio passarão a ser negociáveis após 10 anos, “contando da celebração do contrato de concessão de uso ou de outro instrumento...”, sendo que todos os projetos de assentamentos e a distribuição de lotes devem ter sido feitos por meio de tais títulos (caput do Art. 18 da lei em vigor). Em outras palavras, assim que for emitido o título, todos lotes em assentamentos com mais de 10 anos são negociáveis, portanto, estão no mercado de terras.²

A ênfase do presidente do INCRA de que a titulação, ou seja “a posse definitiva do lote”, vai colocar “as famílias beneficiárias da reforma agrária em um novo patamar”, deixando “a condição de assentados e se transformam em pequenos produtores da agricultura familiar”, esconde as reais intenções dessa medida. Além de negar o direito de escolha do tipo de título, as famílias serão emancipadas (e o INCRA

² Segundo entrevista do presidente do INCRA (GÓES, 2016), “o Governo estabeleceu como meta a emissão de cerca de 750 mil títulos de propriedade até o fim de 2018. Temos um trabalho imenso pela frente. Analisando a série histórica, vemos que no período 2000/2002 foram emitidos 62.196 títulos. Entre os anos de 2003 e 2015, o número total cai para 22.729. Todas as 30 superintendências regionais estão mobilizadas para que a meta seja cumprida integralmente e no prazo”.

desobrigado a qualquer assistência), ou seja, o acesso “a linhas de crédito mais robustas” dependerá, única e exclusivamente, da capacidade de endividamento dessas, leia-se aquelas famílias mais consolidadas. Isto sem enfatizar o potencial imenso que lotes titulados significam em termos de mercado de terras, já mencionado.

Outra mudança importante está relacionada à seleção das famílias beneficiárias dos programas de reforma agrária. Em primeiro lugar, essa seleção deverá ser feita *via edital (chamadas públicas)*, com ampla divulgação (§1º do Art. 19). Esse será um edital de convocação no município (parte do processo de municipalização da reforma agrária) onde o projeto de assentamento será localizado.

Vale destacar a “tendência de municipalização” das ações de reforma agrária no conjunto da proposta. Essa unidade da Federação – inclusive ignorando todos os debates das últimas décadas sobre os problemas desse tipo de delimitação geográfica e ausência total da discussão territorial – passa a ser o limite para as possíveis famílias beneficiárias (§1º do Art. 19), sendo prioridade para assentar as famílias da “lista de espera” (de acordo com Inciso II, do Art. 19-A, a segunda prioridade são as famílias a mais tempo residentes no município) e as famílias acampadas no município (Inciso IV do mesmo artigo).

Ainda sobre a seleção, o texto da MP propõe seis (6) critérios para classificar as famílias beneficiárias, dando preferência “ao desapropriado” (Inciso I, do Art. 19). Em outros termos, o primeiro beneficiário da desapropriação é o (pretenso) proprietário que, além de receber indenização (valor de mercado pela terra que não cumpre a função social), poderá ficar assentado no projeto. Claramente é uma tentativa de “economizar recursos” (?) nas aquisições de terras, pois afirma que o desapropriado terá “preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel”, sendo que, nesse caso, “será excluída da indenização”.

Além dos benefícios já mencionados acima, esse tipo de regra deverá resultar em: a) sua total inviabilidade, portanto, uma regra absolutamente inócua; ou b) na geração ou acirramento dos conflitos e disputas por terra. Nitidamente é um critério ou regra que expressa o total desconhecimento – tanto no sentido de falta de conhecimento como de desconsideração ou retirada da importância política – das disputas históricas por terra no campo brasileiro.

Os demais critérios estabelecidos para a seleção de famílias, apesar de legítimos – incluem trabalhadores vítimas de trabalho escravo, retirados de outras terras, em situação de vulnerabilidade social, entre outros – desconsideram completamente a

histórica demanda social por terra e reforma agrária. Esta demanda social é, pelo menos nas últimas 4 ou 5 décadas, expressa por meio de ocupações e acampamentos. Para além de expressão política, as pessoas e famílias organizadas em acampamentos e ocupações corporificam uma demanda histórica (é uma demanda social ativa!), completamente ignorada nos critérios propostos.

Além do desconhecimento da demanda social, o texto da MP (Art. 19) estabelece mecanismos absolutamente burocráticos como, por exemplo, a criação de “lista de candidatos” (§3º) nos casos em houver demanda maior que a capacidade de alocação das famílias no projeto. Esgotada a lista de candidatos, abre-se nova chamada via edital (§4º). Baseado nos processos históricos, e mesmo em tentativas do passado recente como inscrição via correios, são mecanismos burocráticos fadados ao fracasso na seleção de famílias para fins de reforma agrária.

Há ainda outros elementos extremamente problemático, os quais deverão contribuir pouco para a tal “nova fase da reforma agrária”. Primeiro, é o caso da presença irregular de ocupantes de lotes (Art. 18-B e 26-B). Ao longo do texto fica clara a intenção de regularizar todos os casos, desde que se enquadre nos critérios estabelecidos no Art. 20, ou seja, não ser proprietário de outra terra (Inciso II do Art. 20).

O segundo elemento refere-se ao resgate de Títulos da Dívida Agrária (TDA) imitidos nos programas de reforma agrária. Não está sendo proposta mudanças nos atuais prazos de resgate (resgates a partir do segundo ano, escalonados de acordo com o tamanho do imóvel desapropriado, conforme Art. 5º da lei vigente), mas incluindo nesses a possibilidade de resgatar também todos os imóveis desapropriados por “acordo administrativo” e/ou realizado pela Lei Complementar 76 (§ 4º). A lei atual (mesmo § 4º) restringe ao “caso de aquisição por compra e venda de imóveis rurais”, ou seja, na aplicação do Decreto 433, de 24 de janeiro de 1992, sendo que a redação da MP abre para todos os casos.

3. COMENTÁRIOS SOBRE MUDANÇAS PROPOSTAS NA LEI Nº 11.952

O texto da MP propõe uma série de mudanças no conteúdo e extensão da Lei, portanto, no programa Terra Lei. Um dos itens principais, conforme já mencionado, é o seu alongamento até 2022 (Art. 33), sendo que a lei em vigor (mesmo artigo)

“estabeleceu o prazo de cinco anos”. O Decreto 8.273, de 26 de junho de 2014, em seu Art. 1º, havia prorrogado este prazo por mais três anos (até 2016).

Além de mudança na redação para alongar esse prazo, o texto da MP transfere as competências do INCRA de regularização fundiária para o agora extinto Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Redação que deverá ser alterada, ou resultar em outras mudanças institucionais, ou ainda na recriação do MDA. Este último tema apareceu nas negociações e rearranjos de cargos na Esplanada nas últimas semanas, mas teve forte oposição da Bancada Ruralista, base de apoio fundamental ao Governo Temer.

Um segundo aspecto fundamental do texto em apreço é a aplicação da Lei 11.952 em todo o território nacional. De acordo com nova redação (Art. 40-A), poderão ser aplicadas “as disposições desta Lei à regularização fundiária das ocupações fora da Amazônia Legal em áreas rurais da União e do Incra”. Consequentemente, as regras do Terra Legal, diferente dos dispositivos estabelecidos para regularização fundiária do Incra, passam a valer para todo o País.

Terceiro, apesar de manter o limite de 15 módulos fiscais que não excedem a 1500 hectares,³ a MP complementa a Lei em vigor e propõe um escalonamento para o pagamento do imóvel regularizado (§ 1º, Art. 12). Extrapolando o estabelecido no § 3º da Lei (“poderão ser aplicados índices diferenciados para a alienação ou concessão de direito real de uso das áreas onde as ocupações não excedam a 4 módulos fiscais”), a MP estabelece percentuais de 10% (imóveis acima de 01 a 02 módulos) até 80% (imóveis de 12 a 15 módulos) da Planilha de Preços Referenciais (PPR) para a terra nua. A MP cria cinco faixas para os imóveis acima de quatro (04) módulos, partindo de 40% da PPR (imóveis entre 4 e 6 módulos) até os 80% do valor da terra nua (imóveis entre 12 e 15 módulos).

Em relação às áreas regularizadas, dois aspectos relacionados às cláusulas resolutivas (área titulada deveria cumprir certas condições) chamam a atenção. Em primeiro lugar, há uma substituição de termos da Constituição sobre a função social por “termos insólitos”. Além de negar conquistas históricas, a exigência de “aproveitamento racional e adequado da área” é substituído por “manutenção da destinação agrária, por meio de prática de cultura efetiva”. Claramente há, mais uma vez, uma tradução (e

³ Salvo engano, na verdade, os termos da MP estendem os benefícios (formas de pagamento, prazos, percentuais, etc.) até o limite de 15 módulos (§ 1º do Art. 6º), sem grandes diferenciações com o atual limite de quatro (04) módulos fiscais (termos da Lei em vigor).

restrição) do “racional e adequado” como apenas exploração produtiva (mesmo sendo impreciso o uso da expressão “cultura efetiva”).

Além de manter que uma das cláusulas são “as condições e forma de pagamento” (Inciso V do Art. 15), prevê a extinção dessas “condições resolutivas caso o beneficiário opte em realizar o pagamento integral do preço do imóvel” (§ 2º). No entanto, é ainda mais estranho que, em dispositivo separado (§ 3º) estabelece que este só vale as áreas regularizadas de até um (01) módulo fiscal.

Além de estabelecer percentuais para pagamento da terra regularizada e abrir para pagamentos à vista (Art. 17, § 2º, etc.), a MP cria possibilidades para alienar (vender/comercializar) terras regularizadas de até 15 módulos, sem respeitar os prazos já estabelecidos. Nos termos da Lei em vigor (§ 3º, do Art. 15), “os títulos referentes às áreas de até 4 (quatro) módulos fiscais serão intransferíveis e inegociáveis” por um prazo de 10 anos, o que é suprimido do texto proposto. Conseqüentemente, esta nova redação (na verdade simples supressão do § 3º na nova redação) abre a possibilidade de alienar áreas regularizadas sem qualquer restrição temporal.

4. APONTAMENTOS FINAIS E PERSPECTIVAS DESSA “NOVA FASE”

Conforma já mencionado, essa breve análise toma como base uma minuta, ou seja, uma versão não oficial e preliminar (provavelmente uma proposta em elaboração) da Medida Provisória anunciada como “marca de uma nova fase da reforma agrária” no Brasil. Além de todos esses pontos críticos já mencionados, é preciso destacar – certamente tentando responder às acusações e apontamentos do Tribunal de Contas da União – que há alguns passos que poderão ser benéficos às famílias assentadas.

Um exemplo de avanço seria que, atualmente, entre os critérios de exclusão dos programas de reforma agrária está a pessoa que (Art. 20, Inciso I) “for ocupante de cargo, emprego ou função pública remunerada”. A MP cria uma exceção de não exclusão da pessoa que, sendo enquadrada nesse critério, “o exercício do cargo, emprego ou função pública seja compatível com a exploração da parcela pelo núcleo familiar beneficiado” (§2º, do Art. 20). Segundo o texto da MP, não serão excluídos dos projetos de assentamentos aquelas pessoas que exercem um cargo público (professor, agente de saúde, vereador, deputado estadual, advogado, etc.). Esta regra resolve muitos

casos em que o acesso à terra criou oportunidades para crescimento pessoal, profissional, exercício de liderança, etc.

Por outro lado, a minuta possui vários aspectos e medidas propostas que estão em sintonia com a lógica neoliberal do governo de plantão. A titulação/emancipação – sem qualquer possibilidade de escolha das famílias, associado a encurtamento de prazos (para resgate de TDAs, de alienação de títulos, etc.), entre outras mencionadas acima –, está na mesma lógica dos anúncios, feitos tanto Ministro Maggi como pelo próprio Temer, de liberação da venda de terra para estrangeiros. O argumento central para essa liberação é que bancos e empresas estrangeiras vão investir e receber terras como garantia desses investimentos e empréstimos, o que hoje não é possível com as restrições legais.

Apesar dos anúncios do Ministro Maggi de que a intenção seria enviar um projeto ao Congresso, a Bancada Ruralista se adiantou e está em tramitação o Projeto de Lei (PL) 4.059, de 2012.⁴ Originalmente de autoria do dep. Marco Monte (atual presidente da Frente Parlamentar da Agricultura), esse PL foi assumido como de autoria da Comissão de Agricultura e tem tramitação acelerada na Câmara, o qual deve contar com amplo apoio da base governista.

Essa intenção do Governo Temer não tem qualquer preocupação de controlar investimentos, especialmente na conjuntura atual em que a terra é considerada um ativo financeiro, com importância e demanda mundial. Além das ameaças à soberania, essas medidas tendem a dar vazão à demanda por terra, resultando ou no aumento dos preços dessas (tornando-se em mais uma razão para não implementar políticas agrárias, com o argumento que são onerosas) e/ou no acirramento dos conflitos (disputas com a presença de outros sujeitos e empresas).

Concluindo, apesar das narrativas de agilizar e atualizar os processos, essa nova fase da reforma agrária – seja pela minuta da MP, seja pelas intenções do governo – são caracterizadas por: a) decisões impositivas do INCRA ou de outras instâncias de governo (municípios ou entidades da administração indireta) como, por exemplo, decisões sobre a emissão de títulos sem consulta à família; b) mercantilização da terra (pagamento de desapropriação em dinheiro; liberação para negociar títulos; pagamento à vista da parcela regularizada, etc.) e, c) descentralização, na verdade, municipalização

⁴ O Dep. Beto Faro (PT/PA) apresentou o PL 2.289, em 2007, para regulamentar o Art. 190 da Constituição. Atualmente, os processos de compra e arrendamento de imóveis por pessoas estrangeiras são regulados pela Lei nº 5.709, de 1971, com base em Parecer da Advocacia Geral da União (AGU) de 2010.

e desoneração do INCRA das obrigações junta às famílias assentadas e execução de programas de desenvolvimento no campo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRITO, Gisele. *Venda de terras para estrangeiros: ameaça à soberania nacional e ao acesso à terra*. Brasília, MST, 30 de junho de 2016 – Disponível em <http://www.mst.org.br/2016/06/30/venda-de-terras-para-estrangeiros-prejudica-a-soberania-nacional-e-dificulta-acesso-a-terra-avaliam-especialistas.html> (acesso em 25/10/2016).

CAPADR – Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural. *Projeto de Lei nº 4059, de 2012*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2016.

GOÉS, Leonardo. *Medida Provisória marcará uma nova fase da reforma agrária no país*. Brasília, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. INCRA, 18 de outubro de 2016. Disponível em <http://www.incra.gov.br/noticias/medida-provisoria-marcara-uma-nova-fase-da-reforma-agraria-no-pais> (acesso em 25/10/2016).

TCU – Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 775/2016* do Processo TC 000.517/2016-0. Brasília, TCU, 06 de abril de 2016.

TEIXEIRA, Gerson. *Proposta de MPV alterando a legislação agrária*. Brasília, Câmara dos Deputados, 19 de outubro de 2016 (não publicado).