

A reforma da contrarreforma agrária no Brasil

Frederico Daia Firmiano*
Kelli Cristine de Oliveira Mafort**

Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar as políticas do atual governo Temer para a reforma agrária. Seu argumento central é que, ancorado nas condições políticas e econômicas do golpe, as medidas de Temer para o campo possuem um caráter mais acelerado e agressivo de regressão dos direitos, marcado por continuidades com relação aos governos do PT. Busca-se demonstrar que, ao promover os agronegócios e em alguma medida a agricultura familiar, abandonando a possibilidade de uma política massiva de assentamento rural de novas famílias no país, Lula da Silva praticou uma contrarreforma agrária, que sob o governo Dilma Rousseff foi aprofundada, em face da crise econômica que a levou a produzir severos cortes nos gastos públicos, particularmente, nos incentivos que vinham sendo destinados para a agricultura familiar. Tal reforma, agora, tem sido levada às últimas consequências por Temer. A isto chamou-se de reforma da contrarreforma agrária.

Palavras chave: golpe político-institucional; governo Temer; reforma agrária; agricultura familiar; reforma trabalhista.

The reform of the agrarian counter-reform in the Brazil

Abstract

This article aims to analyze the agrarian reform policies of the current Temer government. The central argument is that, anchored in the political and economic conditions of the coup d'état, Temer's measures for the countryside have more accelerated and aggressive character of a regression of rights, marked by continuities with PT governments. It seeks to demonstrate that by promoting agribusiness and some form the family agriculture, abandoning the possibility of a massive policy of rural settlement of new families in the country, Lula da Silva practiced an agrarian counter-reform that under Dilma Rousseff government was deepened, in the face of the economic crisis that led to severe cuts in public spending, particularly, in the incentives that were used for family farming. Such a reform have been taken to ultimate consequences by Temer. This was called reform of the agrarian counter-reform.

KeyWords: political-institutional coup; Temer government; land reform; family farming; labor reform.

Enviado em:
14/06/2018
Aprovado em: 04/12/2018

* Doutor em Ciências Sociais/UNESP. Professor da Universidade do Estado de Minas Gerais/UEMG, unidade Passos, Passos/MG, Brasil. Bolsista PNPd/CAPES/UNESP/Franca, SP, Brasil. E-mail: fredericodaia@hotmail.com

** * Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Faculdade de Ciências e Letras, da Unesp, campus Araraquara, Araraquara/SP, Brasil. E-mail: kmafort@yahoo.com.br

Introdução: da contrarreforma à reforma

A (suposta) pujança do neodesenvolvimentismo brasileiro sob os governos do Partido dos Trabalhadores terminou melancolicamente avassalada por uma brutal crise econômica (ainda no primeiro trimestre de 2014), agravada drasticamente pelo golpe contra sua última presidenta, Dilma Rousseff, em 12 de maio de 2016, e tendo seu desfecho político (parcial) com a prisão de Luiz Inácio Lula da Silva, em 07 de abril de 2018. De lá pra cá, não foram poucas as medidas político-institucionais assumidas pelos governos do Partido dos Trabalhadores e, em seguida, por Michel Temer, no sentido de aliviar os grilhões do capital em seu processo de acumulação/valorização, produzidos por sua própria (auto)dinâmica expansionista e, contra a qual, pesavam as (questionáveis) medidas de caráter social-liberal do programa econômico do PT.

Desde o início, à despeito da qualificação neodesenvolvimentista de seus governos, a política macroeconômica praticada pelo Lula da Silva seguiu as bases de seu predecessor (Cf. PAULANI, 2008). A estratégia do equilíbrio das contas externas adotada por FHC, que tinha no setor primário um de seus principais pilares, foi essencial para garantir as novas condições de expansão das forças produtivas ao longo dos anos 2000, estimuladas pelo crescimento e demanda chinesa. Assim, os investimentos estatais em infraestrutura saltaram vertiginosamente, sobretudo, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento I e, anos mais tarde, PAC II – mote para a primeira eleição de Dilma Rousseff. Com a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) praticada por Lula, que encontrou no Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) seu principal financiador, o Estado passou a operar na conversão de grandes empresas em *players* globais, garantindo sua competitividade no acirradíssimo mercado internacional, combinando a ampliação do consumo interno e um conjunto significativo de políticas de alívio à pobreza. (FIRMIANO, 2016a). Conforme definiu Plínio de Arruda Sampaio Jr., o neodesenvolvimentismo constituiu-se como a tentativa (vale dizer, fracassada) de conciliação do compromisso incondicional com a estabilidade da moeda, austeridade fiscal, busca de competitividade internacional e comprometimento com o crescimento econômico e com as políticas sociais. (SAMPAIO JR., 2012, p. 679).

É neste quadro que devemos entender o conjunto de políticas de Lula da Silva para a reforma agrária: entre o esforço de produzir melhorias socioeconômicas conjunturais e a negação da dupla articulação, dependência externa e segregação social interna, responsável

pelo padrão destrutivo do capitalismo brasileiro, conforme propôs Sampaio Jr. (2012). Assim, simultaneamente ao aprofundamento das atividades primárias, com forte lastro nos agronegócios, já na largada de seu primeiro governo, Lula descartou a proposta do II Plano Nacional de Reforma Agrária, coordenada por Plínio de Arruda Sampaio e que previa assentar 1 milhão de famílias entre 2004 e 2007. (Cf. BRANFORD, 2010).

A política de reforma agrária de Lula da Silva, assim, foi marcada por dois princípios, como salientou o professor Ariovaldo Umbelino de Oliveira: não fazê-la nas áreas de domínio do agronegócio e fazê-la nas áreas onde a reforma agrária pode se integrar ao agronegócio. O resultado disto foi que, em seu primeiro ano de governo, Lula assentou somente 36.301 famílias, sendo 6.611 a menos que FHC, no mesmo período. Ao invés da reforma agrária, o primeiro presente pelo PT promoveu, então, uma contrarreforma agrária. (OLIVEIRA, 2010).

Seu programa agrário partiu das bases expressas pelo documento, de 1999, que ficou conhecido como “Novo Mundo Rural” (publicado pelo já extinto MDA, sob o título de “Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural. Política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado”), que sintetizava o paradigma da “agricultura familiar”, conceito funcional para todas as formas de expressão da relação entre trabalho e terra, englobando, nos anos seguintes, a categoria dos “assentados da reforma agrária”. Foi aí, aliás, na genérica agricultura familiar, que os governos do PT depositaram a parcela substantiva dos recursos para a reforma agrária, tornando-a, também por isto, uma contrarreforma, uma vez que seguia à reboque dos altíssimos investimentos, estes sim prioritários ao governo, nos ramos de ponta dos agronegócios, sempre como seu apêndice. (FIRMIANO, 2016a).

De acordo com Firmiano (2016a), a partir de pesquisa de Ariovaldo Umbelino de Oliveira, excluindo-se os dados referentes à regularização fundiária, Lula da Silva assentou, em 8 anos de governo, um total de 151.968 famílias. E em 2010, tomando dados do IPEA, e depois de todos os incentivos à chamada agricultura familiar, 52,6% dos assentamentos rurais no Brasil ainda permaneciam em fase inicial de execução, sendo que somente 4,5% do total dos assentamentos rurais estavam consolidados, ou dotados de infraestrutura produtiva e social relativamente adequadas – relativamente, porque nem sempre a definição formal da adequação dos assentamentos corresponde com a instalação real/concreta da infraestrutura.

Com Dilma Rousseff, a partir de 2011, a contrarreforma agrária promovida por Lula da Silva sobre reformas, a começar pela redução do número de famílias assentadas – que durante o período de seu predecessor foi bastante tímida. Entre 2011 e 2015, apesar dos dados

do Incra darem conta do assentamento de 133,6 mil famílias, o professor Ariovaldo Umbelino de Oliveira, mais uma vez desagregando os dados do Instituto e isolando a criação de novos assentamentos, afirma que foram fixadas na terra apenas 20,5 mil novas famílias em todo o período.¹ Ademais, os programas destinados a agricultura familiar passaram a sofrer cortes e revisões de larga monta, na esteira do desmoronamento do neodesenvolvimentismo petista.

No final de seu primeiro mandato, Rousseff contingenciou a provisão de recursos do Tesouro ao BNDES - além do corte de cerca de R\$ 69,9 bilhões que seriam destinados para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), para o Minha Casa Minha Vida, Ministério da Saúde e Educação que davam sustentação a “política social” do neodesenvolvimentismo. Isto, para responder ao resultado negativo das contas públicas de cerca de R\$ 32,5 bilhões.

Com o agravamento da crise política e social e politicamente derrotada, Rousseff sofreu o golpe. Logo nas primeiras semanas, além da reforma ministerial e da Medida Provisória 727/2016, que removeu os “entraves burocráticos” do Programa de Parcerias e Investimentos (PPI), Temer anunciou a devolução de outros R\$ 100 milhões de ativos do BNDES ao Tesouro Nacional. Em seguida, a Câmara Federal aprovou a PEC 87/2016 (PEC da DRU), de autoria de Rousseff, prorrogando a desvinculação das receitas da União até 2023 e ampliando de 20% para 30% o percentual desvinculado. Em junho de 2016, foi a vez da Emenda 95, que estabeleceu o congelamento dos gastos públicos (ou despesas primárias da União) por 20 anos. Assim, menos como ruptura, o governo Michel Temer vem aprofundando/acelerando as reformas no neodesenvolvimentismo que Dilma Rousseff já vinha operando desde o final de seu primeiro mandato.

No campo da reforma agrária, este quadro não tem é diferente. Imediatamente pós-golpe, Temer extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – junto de outros ministérios -, anunciando mudanças importantes na política de apoio a agricultura familiar e no plano dos assentamentos rurais, baseado no acórdão 775/2016, do Tribunal de contas da União (TCU), publicado em abril de 2016, ainda sob o governo de Dilma Rousseff. Já à época de Dilma, o TCU bloqueou o cadastro de cerca de 578 mil famílias assentadas e suspendeu os programas públicos de atendimento à agricultura familiar, assistência técnica, programas de aquisição de alimentos e de construção de moradias populares, tais como ATES, PRONERA, Terra Forte, PAA, PNAE, Minha Casa Minha Vida Rural. Dessa forma, quando assumiu o mais alto posto de comando do Estado, já era “...alvissareira a notícia de que o governo de Michel Temer prepara o lançamento de um programa de reforma agrária com critérios diferentes dos praticados até agora” (Estadão citado por FIRMIANO, 2016b, p. 599). Não

tardou para que, na realidade, a reforma contrarreforma agrária, baseada no acórdão do TCU, viesse à baila.

Este artigo tem por objetivo analisar as medidas políticas do atual governo de Michel Temer no campo da reforma agrária. Buscaremos demonstrar ao longo do texto que tais medidas possuem um caráter de reforma daquilo que Dilma Rousseff já vinha produzindo no âmbito do que Umbelino de Oliveira (2008) chamou de contrarreforma agrária de Lula da Silva. Assim, configura-se, simultaneamente, como continuidade/aprofundamento com relação à política de assentamentos rurais e apoio financeiro à agricultura familiar praticada pelos governos Dilma Rousseff, simultaneamente, ao favorecimento do agronegócio. Ademais, defendemos que o ritmo intenso do choque de suas “reformas” está ancorado no clima político de instabilidade que o golpe proporciona.

Das políticas públicas no campo: a reforma da contrarreforma agrária

Conforme já indicamos, inúmeras políticas públicas e programas sociais foram criados ou ampliados durante os governos de Lula da Silva e, bastante timidamente, sob o primeiro governo de Dilma Rousseff, com destaque para aqueles que mais tiveram incidência nos assentamentos: a) financiamento: PRONAF e custeio; b) crédito: apoio inicial, fomento e fomento mulher; c) Mercado institucional: Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, por meio do qual as famílias assentadas poderiam comercializar, por meio de suas organizações, cooperativas ou associações, até R\$ 8 mil por ano, destinando os alimentos produzidos àqueles que se encontravam em situação de insegurança alimentar; ou por meio da formação de estoque; Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), criado em 2009 por força de lei, determinando às prefeituras a obrigatoriedade de compra da agricultura familiar de 30% dos alimentos destinados às escolas - neste caso, cada família podia entregar até R\$ 20 mil por ano/por prefeitura, em um total de até R\$ 360 mil por ano; d) Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER); e) Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), que financiava curso de ensino médio, pós-médio, superior e pós-graduação, por meio de parcerias com universidades públicas; f) titularidade em nome preferencial da mulher (que, desde 2003, tornou-se obrigatória, ou seja, quando a família conquista a terra, a concessão de uso é em nome da mulher e do homem, e preferencialmente da mulher, independente do estado civil, assegurando o direito da mulher à terra em caso de divórcio, desde que ela detenha a guarda dos filhos, propiciando o acesso aos direitos previdenciários, como salário-maternidade e aposentadoria).

Tais políticas, mesmo não atingindo a totalidade dos assentamentos de norte a sul do país, conferiram uma melhoria nas condições de vida das famílias assentadas. Elas também serviram como uma proteção, bastante precária, é verdade, contra os efeitos destrutivos do agronegócio, dos quais a agricultura familiar faz parte. Pois, apesar de haver uma integração da agricultura familiar com os agronegócio, ela se dá de forma bastante subordinada. Dilma Rousseff, no seu primeiro mandato, manteve, em alguma medida, o apoio financeiro que vinha sendo destinado para agricultura familiar. No entanto, paralelamente, desmontou as frágeis instituições responsáveis pela política de assentamentos rurais de modo mais intenso que que Lula da Silva. Como aponta Firmiano (2016a, p. 78), o Incra chegou em 2012 com um corte orçamentário de R\$ 540 milhões, de um total reservado para a aquisição de novas terras.

Naquele mesmo ano, o governo de Dilma Rousseff estabeleceu um teto de custo para arrecadação de terras, que ficou conhecido como o “limite dos 100 mil”. Por meio desta medida, o custo geral do assentamento de uma família não poderia ultrapassar o teto. No cálculo do custo de cada família assentada, entram diversos itens, sendo que o mais relevante é referente ao preço da terra. Com o avanço da especulação do agronegócio houve um significativo aumento no preço das terras, especialmente nas regiões sul e sudeste, com isto, o governo praticamente inviabilizou a parca arrecadação de terras via desapropriações que vinha sendo praticada por Lula da Silva. Ao mesmo tempo, outras determinações do governo Dilma acabaram por onerar a obtenção, como por exemplo, os juros compensatórios, que, para serem enfrentados, exigiriam bater de frente com os interesses dos ruralistas, que se favoreciam em larga monta com isto – o que, não só não aconteceu, como a presidenta nomeou Kátia Abreu para o Ministério da Agricultura.

[...] a Casa Civil fixou limite aleatório de R\$ 100 mil por família para os projetos de assentamentos. Com isso retornaram ao INCRA dezenas de processos de desapropriação que estavam para despacho com a presidenta. A insensatez do limite imposto não se deve à intenção meritória pela redução dos impactos fiscais da desapropriação, mas à sua forma irrefletida. Até as cercas dos latifúndios sabem que os fatores que oneram o processo desapropriatório são os seus ralos imorais que irrigam os bolsos dos latifundiários. O pagamento de precatórios pelo INCRA, preponderantemente resultantes do pagamento indevidos de ‘juros compensatórios’, já constitui a segunda ação da autarquia em demanda de recursos. Em 2012, foram R\$ 374 milhões nessa ação. Para 2013, a proposta orçamentária prevê R\$ 634 milhões, ou seja, um incremento de 70% para pagamento de precatórios. Então, ao invés de propor mudança na MP nº 2.183/2001 para extinguir essa anomalia, entre outras, e assim reduzindo o custo da desapropriação para patamar bem abaixo dos R\$ 100 mil, a ilustre autoridade da Casa Civil estabeleceu corte arbitrário que inviabiliza em definitivo o instrumento da desapropriação. (TEIXEIRA, 2013, p.03).

Em relação aos assentamentos, o quadro de precarização era generalizado, segundo Pinassi e Mafort (2012, p. 38), a partir de dados do INCRA:

Segundo o relatório oficial do INCRA do início de 2012, havia no Brasil 804 mil famílias assentadas ao longo dos trinta anos depois da ditadura militar. Destas, 465 mil não tem estrada trafegável o ano todo, pois se encontram na região amazônica, com difícil acesso. Cerca de 583 mil famílias não tem nenhum tipo de assistência técnica. (...) 215 mil famílias precisam fazer reformas em suas casas, pois receberam apenas 12 mil reais para construí-las. 121 mil famílias não tem casa. (...) 170 mil famílias não tem acesso à água potável. E 150 mil não tem energia elétrica. (...) 16% de todas as pessoas assentadas ainda são analfabetas.

Em 2013, o governo de Dilma Rousseff anunciou mudanças no programa de reforma agrária, explicitadas em artigo assinado conjuntamente pelo então ministro do MDA, Pêpe Vargas, e pelo presidente nacional do INCRA, Carlos Guedes e Guedes. Entre as medidas anunciadas pelo governo naquele período, estava a titulação definitiva das terras, através da “emancipação” dos assentamentos, retomada com força no governo de Michel Temer, como veremos adiante. Mas, ainda no governo de Dilma, a medida representou uma sinalização aos movimentos sociais que, de fato, não havia nenhuma inclinação por parte do executivo em ampliar os processos de desapropriação.

Com a crise econômica se alastrando pelo conjunto da econômica nacional, o governo de Dilma Rousseff teve mais dificuldades em manter a frágil linha política da conciliação de classes (prioridade ao capital, mas com algumas concessões aos trabalhadores), realizando inúmeros cortes no orçamento que afetaram em cheio as políticas públicas da agricultura familiar e os já praticamente escassos recursos para reforma agrária. Naquela conjuntura, os dados referentes aos assentamentos de novas famílias despencaram, conforme apontamos ainda na introdução. Apesar do Inera contabilizar 133,6 mil famílias entre 2011 e 2015, foram assentadas somente 20,5 mil novas famílias. (cf. introdução).

À contrarreforma promovida pelo governo de Lula da Silva ao longo de suas gestões, articulou-se um importante processo de intensificação da judicialização da questão agrária, particularmente, durante os governos de Dilma Rousseff ao que se somam o parco número de assentamentos criados, as áreas que poderiam ser destinadas a assentamentos e que, por anos, permaneceram paradas na justiça. No caso das desapropriações, o decreto presidencial criando o assentamento é um aceno importante para concretizar o atendimento da reivindicação dos trabalhadores, no entanto, ele somente vai se materializar com a imissão de posse feita pelo

Judiciário. Nesse intervalo de tempo, há uma verdadeira batalha judicial entre as partes do processo, o que pode durar anos, fazendo com que o decreto perca a validade ou caduque. Segundo o INCRA, somente em 2015, 170 imóveis, correspondentes a 300 mil hectares, que poderiam assentar cerca de 10 mil famílias, estariam parados na justiça.² (FOLHA SP. 2017).

Importante ressaltar que o argumento da judicialização da reforma agrária era habilmente utilizado pelo MDA e pelo INCRA para escamotear o desmonte orçamentário do governo Dilma, se isentando da responsabilidade por sua execução. Por outro lado, a mesma morosidade judicial não era verificada em processos de reintegração de posse, deferidos com grande agilidade, muitas vezes algumas horas depois das ocupações de terra.

O Decreto 8.456/15, editado pela Presidenta em 22 de maio de 2015, retirou quase R\$ 70 bilhões do orçamento da União (que corresponde a 22%) do total. Em relação às políticas públicas voltadas para os assentamentos e arrecadação de terras, isto representou, na ocasião, um corte de 49,4% do orçamento de então e, desta forma, o MDA passou a operar com apenas R\$ 1,8 bilhão anuais.³

Em abril de 2016, às vésperas do golpe político-institucional, a presidenta Dilma Rousseff assinou 21 decretos de desapropriação de imóveis rurais para a reforma agrária e 4 de regularização de territórios quilombolas, que somados, representariam 56,5 mil hectares. Para a reforma agrária, os 21 decretos assegurariam a destinação de 35,5 mil hectares em 14 estados. No entanto, a medida não se concretizou.⁴

O *impeachment* de Dilma Rousseff teve início em dezembro de 2015 com a aceitação da denúncia de crime de responsabilidade fiscal e improbidade. Em 05 de maio de 2016, Michel Temer assume a presidência de forma interina e deflagra uma série de medidas que aprofundam/aceleram o desmonte dos direitos do trabalho. Em relação à reforma agrária, o governo golpista não se limitou à velha tática de corte no orçamento, mas acelerou os processos de reordenamento fundiário à serviço do capital e de desestruturação dos assentamentos, como veremos na análise da lei 13.465/17.

A reforma da contrarreforma agrária promovida por Temer

Dentre as principais medidas do governo Temer para o campo no tocante à reforma agrária, até o momento, destacamos: 1) Extinção do MDA, através da MP 726/2016, fundindo o MDS e o MDA, dando origem ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário; 2) cortes no orçamento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que até

junho de 2017, foram da ordem de R\$ 160 milhões dos recursos do, ameaçando mais de 40 mil agricultores e duas mil cooperativas a ficarem de fora do programa; 3) cortes no orçamento de obtenção de terras: em 2015, os recursos para tanto foram pífios R\$ 800 milhões para desapropriações e a previsão para 2018 é de ínfimos R\$ 34,2 milhões, o que representa um corte de 86,7%; 4) Em 2017 não houve nenhuma família assentada no Brasil. A alegação do governo para esse pífio resultado refere-se aos impeditivos criados pelo Acórdão 775/16, já mencionados na introdução, e a lei 13465/17, que carecia até então de regulamentação.

Atentemo-nos mais detidamente a esta medida, que nos parece ser aquela que guarda mais consequências à curto, médio e longo prazo no plano da reforma agrária. Começemos um trecho de uma matéria jornalística:

[...] o órgão [INCRA] justificou a paralisação [da reforma agrária] com dois motivos, um judicial e outro burocrático. "O Incra não promoveu o assentamento de novas famílias em 2017, visto que o Acórdão 775/2016 do Tribunal de Contas da União determinou a suspensão dos processos de cadastro e seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), no período de abril de 2016 a setembro de 2017. (...) Outra razão impediu a retomada de assentamentos, a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, [que] alterou os parâmetros de cadastro e seleção de famílias ao Programa Nacional de Reforma Agrária. O Incra aguarda a publicação de decreto presidencial regulamentando dispositivos da lei para retomar o ingresso de novas famílias no PNRA.⁵

A explicação dada pelo INCRA nesse episódio é sintomática do processo atual que vive os assentados, pois além de sofrerem com os violentos cortes na política de reforma agrária e enfrentarem uma histórica situação de precarização que atinge a maioria dos assentamentos, têm que lidar com o questionamento acerca da legitimidade de sua existência. Analisando a lei 13465/17, podemos perceber que o documento é bem amplo e trata da regularização fundiária rural e urbana, explicitamente à serviço dos interesses dos agronegócios e da especulação imobiliária – que, à propósito, guardam estreita relação, mas cujo objeto não faz parte do escopo deste artigo.

No tocante aos assentamentos, a lei retoma os processos de emancipação/titulação, previstos no Estatuto da Terra de 1964, mas relativizando as obrigações do Estado quanto às políticas públicas que devem ser desenvolvidas até que um assentamento seja considerado apto à emancipação. A emancipação/titulação, como aponta Firmiano (2016a), não é um processo novo, como vimos, e esteve presente com força nos governos de FHC, retomado por Dilma Rousseff e com alguns casos nos governos de Lula da Silva. Porém, segundo o MST,

sob o contexto atual do golpe, a emancipação/titulação está ainda mais identificada com um processo de privatização da reforma agrária e de reconcentração das terras conquistadas pelos trabalhadores (MAFORT, 2018).

Cabe explicar que, logo que uma pessoa é assentada, ela tem direito a um título provisório, que é um Contrato de Concessão de Uso (CCU). Depois do assentamento consolidado, ou seja, com as políticas de Estado desenvolvidas (topografia, corte da área, abertura de estradas, acesso à eletrificação, água potável, saneamento, créditos, entre outros), ela está apta a ser titulada definitivamente, podendo escolher entre o Título Definitivo (TD) ou a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU). No CDRU o lote individual continua sendo da União, mas a família tem direito de usufruir, passando o direito para as próximas gerações – ou sejam não pode vender e não pode colocar a terra em negociação bancária ou de qualquer outra natureza. No caso do TD, o assentado tem que comprar a terra, além de pagar pelos créditos que recebeu, tornando-se um proprietário do lote com direito de negociação comercial. Antes da lei 13465/17, somente poderiam ser titulados em definitivo, assentamentos consolidados que tivessem mais de 15 anos de existência, mas com a referida lei, as novas famílias assentadas (que praticamente inexistem, como vimos) podem ser assentadas e imediatamente tituladas, sem a necessidade de um tempo de carência ou de terem os seus assentamentos consolidados pelo Estado em termos das políticas públicas necessárias.

Atualmente, o INCRA tem acelerado a titulação e, para tal, criou uma política de metas e incentivos às superintendências regionais que mais titularem, com premiações individuais aos seus funcionários. Em 2017, o foram emitidos mais de 26 mil títulos definitivos de imóveis, com força de escritura pública para assentados da reforma agrária, entre os cerca de 90 mil distribuídos no campo e na cidade.⁶

Em relação às famílias acampadas, a lei 13465 cria editais municipais de seleção de famílias candidatas à reforma agrária, e coloca o critério de vulnerabilidade social como o mais relevante para garantia de acesso ao assentamento, ou seja, não necessariamente uma família que se organizou, ocupou terra e resistiu por anos num acampamento, será selecionada para o futuro assentamento, mesmo que ela preencha todos os quesitos necessários para ingressar na política de reforma agrária.

Interessante notar que, no estado de São Paulo, antes mesmo da edição da lei MP 759/16, que originou a lei 13.465/17, uma Ação Civil Pública, proposta pelo Ministério Público Federal, em julho de 2014 (que gerou o processo nº 0012513-23.2014.403.6100 na justiça federal) (MPF, 2017), já impunha barreiras para a execução da política de

assentamentos e praticamente inviabilizava novos processos de seleção de famílias para a reforma agrária. Isto porque a ação judicial obrigou o INCRA a cadastrar todas as famílias candidatas à reforma agrária no estado de São Paulo, estando elas em acampamentos ou não, através de ampla divulgação nos municípios. O cadastramento resultou em 14 mil inscritos, no entanto o problema maior viria com uma pré-classificação deste contingente de famílias, a partir de critérios socioeconômicos isolados, que desconsideravam o fato das famílias pertencerem a um acampamento ou movimento social. Logo após a edição da MP 759/16, que abrangia todo o território nacional, o processo judicial de São Paulo, originado na Ação Civil Pública, se tornou incompatível, pois ambos tratavam de regularização de assentamentos e processos seletivos para ingresso nos novos assentamentos. Esta incompatibilidade, porém, ainda está sendo discutida na justiça até hoje, e desde 2015 nenhuma família foi assentada no estado de São Paulo pelo governo federal, seja por este imbróglio judicial ou pelo sucateamento do INCRA e da política de aquisição de terras. Segundo dados do INCRA de São Paulo, por nós compilados, no ano de 2015, não foi criado nenhum assentamento e não foi assentada nenhuma família na reforma agrária. Em 2016 foram criados apenas dois assentamentos – projeto de assentamento Néelson Mandela, no município de Iepê, que comporta 52 famílias e projeto de assentamento estadual Irmã Dorothy, no município de Mirante do Paranapanema, com 35 famílias. Mas nestes casos, somente as famílias deste último foram homologadas pois se trata de assentamento criado pelo governo estadual, que não está enquadrado nem na lei 13465/17 e nem no processo judicial movido pelo MPF (e no caso das famílias de assentamento federal, mesmo que o projeto seja formalmente criado, as famílias não podem ser homologadas, ou seja, assentadas de fato).⁷

A partir de um quadro amplamente burocrático, assentado numa política já sucateada e anacrônica como a reforma agrária, os acampados no estado de São Paulo procuraram se organizar para enfrentar tal situação, seja por meio da luta direta, mas também buscando representação institucional dentro do processo judicial. Foi assim que a partir de 2016, a Defensoria Pública da União ingressou no processo como representante das famílias, logrando alguns êxitos importantes como a suspensão do processo por alguns meses. No entanto, tal feito ainda não foi suficiente para barrar o absurdo político-jurídico que se instalou no estado de São Paulo. Este processo ficou conhecido em São Paulo como “listão”.

Mas, ainda sobre a titulação, importa destacar que trata-se de uma forma de desonerar o estado, pois mesmo que o assentado tenha um título de domínio e não queira vender ou negociar o seu lote, para o governo ele é um proprietário, um pequeno produtor, e não mais

um assentado da reforma agrária. Com isso o governo se desobriga de qualquer política pública seja de assistência técnica, crédito ou o que for. Somando à desoneração do Estado, via destruição das políticas públicas para a agricultura familiar – em que pese seus vínculos funcionais com o agronegócio – é uma forma de expulsar os “fracassados” do campo, tendo, ao mesmo tempo, o lote como garantia de pagamento de operações de financiamento bancário necessários para a produção no assentamento. Assim, o capital passa a contar com um contingente ainda maior de força de trabalho disponível e proletarizada, com pouquíssimas possibilidades de autonomia. Processo que se completa com a reforma trabalhista e seu impacto no campo, como veremos a seguir.

O desmonte da legislação trabalhista e o campo: rumo às considerações finais

Como diz István Mészáros: “não há um ano sequer em que as classes trabalhadoras não sejam confrontadas com novas medidas legislativas inventadas contra seus órgãos de defesa e formas de ação tradicionais.” (MÉSZÁROS, 2010, p. 128). A atual lei da reforma trabalhista é emblemática neste sentido, pois intensifica as formas de precarização do trabalho, sob o argumento (do atual governo de Michel Temer e da maioria do congresso nacional), de “redução do custo do trabalho e modernização” nas relações produtivas, expõe o trabalhador à extrema vulnerabilidade, relativizando o já esgarçado tecido de proteção legal dos direitos trabalhistas – com a supremacia do negociado sobre o legislado -, e também desempenha papel fundamental na deslegitimação das organizações sindicais nos processos de negociações, ao indicar que sejam feitas pelo trabalhador de forma individual ou por comissões criadas para esse fim.

Para o campo, onde a precarização é ainda mais extrema, a reforma trabalhista significa mais um mecanismo de aumento brutal da sujeição da classe trabalhadora ao capital. Com a nova lei, os empregadores não são mais obrigados a remunerar pelo tempo do deslocamento do trabalhador até o local de trabalho, mesmo que o transporte seja de sua responsabilidade. A extinção das horas *in itinere*s provoca uma imediata redução no salário, como no caso dos trabalhadores do corte da cana, na região de Ribeirão Preto, interior de São Paulo que, na avaliação do presidente do sindicato dos trabalhadores rurais de Jaú, terão perda salarial de cerca de R\$ 150,00 a R\$ 200,00 mês, ou de 10% a 20% de seu salário médio.⁸

Tal medida tende a provocar um prolongamento da jornada de trabalho, o que constitui-se em outra liberação da lei – jornadas de trabalho até 10 horas diárias e redução nos horários de intervalo, gerando aumento do desgaste físico. Essa decisão se torna ainda mais perversa ao analisarmos o caso dos trabalhadores que ganham por produção, pois essa forma de remuneração por si já estimula uma competitividade maior entre eles e um desgaste físico intenso, com o objetivo de obter “melhores salários”. Nos casos dos cortadores de cana, por exemplo, o prolongamento da jornada pode significar a morte por exaustão. (Cf. FIRMIANO, 2016a). Além disso, prêmios e gratificações não integram mais o salário, e podem compor um adicional “por fora”, de acordo com o grau de sucesso do negociado sobre o legislado.

Sobre os contratos de trabalho temporários, a lei autoriza sua ampliação, que pode chegar a 180 (cento e oitenta) dias, prorrogáveis por até 90 (noventa) dias. E também podem ser intermitentes, ou seja, o trabalhador contratado fica à disposição da empresa, mas só recebe pelas horas trabalhadas. Tais medidas tendem a provocar demissões em massa de trabalhadores empregados com direitos formais e as mesmas empresas que os demitirem, podem recontratá-los de forma mais precária, assim que passar o período da “quarentena” – que na verdade são 18 (dezoito) meses entre a demissão e a nova contratação – ou através das empresas terceirizadas, da qual a empresa é tomadora de serviços (resguardado o mesmo período da quarentena).

Os sindicatos além de serem deslegitimados como organizações representativas dos trabalhadores, ainda sofrem as contradições do fim do imposto sindical, que inserido nesse conjunto de medidas, significa uma asfixia financeira para os aparatos sindicais. Ainda que a defesa do imposto sindical seja polêmica no seio do próprio movimento sindical, pois tal cobrança compulsória por representação profissional, é o principal mecanismo de controle do Estado, sua extinção significa, pois, a diminuição da autonomia organizativa dos trabalhadores.

Importante salientar, ainda, que a reforma trabalhista está articulada a um arcabouço jurídico de dragagem de direitos dos trabalhadores, numa completa legalização da barbárie, onde qualquer argumento legalista de defesa dos direitos instituídos não têm a menor relevância, devido à inexistência de uma pretendida legislação protetiva, com algum resquício civilizatório. É o caso do projeto da reforma da previdência, que privatiza o sistema público, incentivando o deslocamento para as empresas previdenciárias privadas, por meio da quase total inviabilização da possibilidade de aposentadoria pública, provocada pelo aumento do tempo de contribuição e da idade mínima. Note-se que a reforma da previdência somente será

possível, pois a própria reforma trabalhista promoveu uma exclusão previdenciária massiva, por meio da redução drástica dos empregos com direitos.

No caso do campo, à despeito das legislações de desregulação, chamam a atenção dois projetos que ainda estão em fase de discussão, tramitação ou questionamento judicial, mas que devem ser analisados aqui de forma breve, dada à desfaçatez de suas proposições em pleno século XXI. Trata-se do PL 6442/16, proposto pelo legislativo, que permite remuneração em qualquer espécie e o prolongamento da jornada de trabalho em até 12 horas diárias, e a portaria 1129/1750, proposta pelo executivo, que flexibiliza o conceito de trabalho escravo, reduzindo-o para situação de encarceramento ou cerceamento da liberdade. Remuneração em qualquer espécie pode significar pagamento com parte da produção, concessão de terras (ou gleba), e também alimentação e alojamento. Muitos latifúndios estão situados distantes das cidades, ou do local de moradia dos trabalhadores, e nesse caso, aquilo que seria uma condição para o trabalho – comida e moradia – se torna substituto do salário, de acordo com o referido projeto. Em relação à ampliação da jornada para até 12 horas diárias, inclui também trabalho contínuo em até 18 dias ininterruptos, sem direito aos dias de descanso. Não é preciso muito esforço para notarmos que se trata de situações, no mínimo, aviltantes da condição humana.

Isto é agravado pela portaria 1129/17, que pretende alterar a conceituação acerca do que pode ser considerado como trabalho análogo à escravidão. No Brasil, o trabalho escravo é definido pelo Artigo 149 do Código Penal e prevê o enquadramento como crime nas seguintes situações: trabalho forçado, jornada exaustiva, condição degradante de trabalho, restrição de locomoção por dívida e retenção no local de trabalho; a referida portaria propõe que em todos estes itens, seja acrescentada uma redação que explicita o cerceamento da liberdade ou situações em que o trabalhador é forçado ao trabalho. A proposição de tal conceituação não deixa dúvidas de que para uma parcela do legislativo, os trabalhadores somente poderiam ser considerados escravos se estivessem em situação extrema, presos à correntes.

Em suma, a referida legislação extrai o que há de pior das relações trabalhistas mais ultrajantes e transforma isso em regra, exterminando qualquer resquício positivo e civilizatório de proteção social. Se a virmos no quadro de total desmobilização das parcas políticas criadas nos últimos anos para a agricultura familiar, em lugar da realização do assentamento de famílias sem terra no país, não será difícil projetar para os próximos anos o quadro avassalador de precarização dos assentamentos de reforma agrária e mercantilização das áreas conquistadas por meio das lutas no campo e drástica ampliação dos contingentes

crescentes de trabalhadores sem trabalho, engrossando o caldo do desemprego estrutural. Assim, da contrarreforma agrária de Lula da Silva à reforma de Temer deverá sobrar uma enorme massa de trabalhadores à disposição do capital, este sim, ainda mais protegido pela legislação trabalhista.

Referências Bibliográficas

BRANFORD, Sue. Lidando com governos: o MST e as administrações de Cardoso e Lula. In.: CARTER, Miguel (org.). **Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil**. [tradução de Cristina Yamagami]. – São Paulo: Editora UNESP, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Painel dos Assentamentos 2018. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sp>. Acesso em: 15 Jan 2018.

FIRMIANO, Frederico Daia. O padrão de desenvolvimento dos agronegócios no Brasil e a atualidade histórica da reforma agrária. São Paulo: Alameda Editorial, 2016a.

Firmiano, 2016b. A ilegalidade do Estado e o colapso do neodesenvolvimentismo no Brasil. *SER Social*. *SER Social*, Brasília, v. 18, n. 39, p. 584-609, jul.-dez./2016. Disponível em: http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/21344/17532. Acesso em 5 Jan 2018.

MAFORT, Kelli C. O. Reestruturação produtiva no campo e os processos de trabalho nos assentamentos de reforma agrária do Estado de São Paulo. Tese de doutorado. FCLar/Unesp, Araraquara, 2018.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. A questão agrária no Brasil: não reforma e contrarreforma agrária no governo Lula. In.: **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. – Rio de Janeiro: Garamondo, 2010.

PAULANI, Leda. *Brasil delivery: servidão financeira e estado de emergência econômica*. São Paulo. – Boitempo, 2008.

PINASSI, Maria Orlanda; MAFORT, Kelli. Os agrotóxicos e a reprodução do capital na perspectiva feminista da Via Campesina. In.: RODRIGUES, Fabiana C.; NOVAES, Henrique T.; BATISTA, Eraldo L. (Orgs.). *Movimentos sociais, trabalho associado e educação para além do capital*. – São Paulo: Outras Expressões, 2012.

SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço Social e Sociedade**, n. 112, p. 672-688, 2012.

TEIXEIRA, Gerson. Os rumos atuais da reforma agrária. *NERA*. Jan, 2013. Disponível em: http://www2.fct.unesp.br/nera/boletimdataluta/boletim_dataluta_1_2013.pdf. Acesso em 29 Mai 2018.

Notas

¹O que o governo Dilma fez (e não fez) pela reforma agrária? Portal Instituto Socioambiental. 23 Jun 2016. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/o-que-o-governo-dilma-fez-e-nao-fez-pela-reforma-agraria>. Acesso em 02 Jul 2017.

²Governo Dilma congela reforma agrária. FOLHA/UOL. 27 Mar 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1754395-governo-dilma-congelareforma-agraria.shtml>. Acesso em 20 Set 2017.

³Arrocho fiscal detona direitos dos que mais precisam. PORTAL INESC. 26 Mai 2015. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2015/maio/arrocho-fiscal-detona-direitosdos-que-mais-precisam-1>. Acesso em: 23 Jan 2018.

⁴ Presidenta Dilma assina 21 decretos para fins de reforma agrária. PORTAL Fetape. 1 Abr 2016. Disponível em: <http://www.fetape.org.br/noticias-detalle/presidenta-dilma-assina-21-decretos-para-fins-de-reforma-agraria/5304>. Acesso em 28 Abr 2018.

⁵ Governo não assenta famílias em 2017, e reforma agrária tem freio inédito no país. PORTAL AMAZÔNIA. 7 Mar 2018. Disponível em: <http://amazonia.org.br/2018/03/governo-nao-assenta-familias-em-2017-e-reforma-agraria-tem-freio-inedito-no-pais/>. Acesso em 10 Mar 2018.

⁶ Governo Federal distribui mais de 90 mil títulos de terras em todo o país. PORTAL MAPA. 16 Mar 2018. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/noticias/governo-federal-distribui-mais-de-90-mil-titulos-de-terras-em-todo-pais>. Acesso em 18 Mar 2018.

⁷ Para uma análise mais detida deste processo Cf. MAFORT, 2018.

⁸ Novas leis trabalhistas podem aumentar desigualdade no campo. Repórter Brasil. 20 Set 2017. Disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/2017/09/novas-leis-trabalhistas-podem-aumentar-desigualdade-no-campo/>. Acesso em 02 Jan 2018.