

DESENVOLVIMENTO RURAL

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise



Governo Federal

**Ministério do Planejamento,
Desenvolvimento e Gestão**
Ministro Esteves Pedro Colnago Junior



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Rogério Boueri Miranda

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

Alexandre de Ávila Gomide

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação
e Infraestrutura**

Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

POLÍTICAS SOCIAIS
acompanhamento e análise
Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Conselho Editorial

Alexandre Arbex Valadares
Ana Cleusa Serra Mesquita
Antonio Teixeira Lima Junior
Edvaldo Batista de Sá
José Aparecido Carlos Ribeiro
Marcelo Galiza Pereira de Souza
Natália de Oliveira Fontoura
Roberto Henrique Sieczkowski Gonzalez

Colaboradores

Desenvolvimento Rural	Alexandre Arbex Valadares
	Ana Paula Moreira da Silva
	Fábio Alves
	Marcelo Galiza
	Sandra Aparecida Kitakawa Lima
	Tiago Oliveira

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

DESENVOLVIMENTO RURAL

1 APRESENTAÇÃO

Este capítulo examina a trajetória da política de desenvolvimento rural brasileira nos cenários político, econômico e social de 2015 e 2016.¹ A análise é construída a partir da identificação dos movimentos em torno de dois modelos de desenvolvimento que têm convivido de forma contraditória e conflituosa nos territórios rurais:² o de *desenvolvimento rural sustentável e solidário*, ancorado pelos povos dos campos, das águas e das florestas; e o de *modernização do campo*, patrocinado principalmente pela cadeia produtiva do agronegócio, mas também pelas mineradoras, petroleiras, especuladores, grandes hotéis, condomínios privados de luxo e o próprio Estado, não apenas na condição de titular de propriedades e empresas situadas em áreas rurais, como, ainda, na condição de indutor do desenvolvimento econômico. De um lado ou de outro, os atores sociais envolvidos são diversos, e disputam de forma bastante desigual os recursos naturais (terra, água, biodiversidade), humanos (mão de obra disponível) e públicos (fundos que financiam as políticas agrárias, agrícolas e sociais). A mediação desses conflitos é, em tese, realizada pelo Estado, por meio do aparato regulador, da justiça, das políticas econômicas, setoriais e sociais, e, também, do exercício de sua função repressora. Os efeitos dessa mediação reproduzem a assimetria das forças em disputa e resultam, de modo geral, antes na prevalência dos interesses de um dos lados que na conciliação entre eles em torno dos recursos em disputa. A violência no campo, aliás, é a expressão máxima desses conflitos. O conjunto dessas intervenções estatais, por sua vez, conforma o que se denomina aqui de “política de desenvolvimento rural”, objeto de estudo deste capítulo.

A partir dessa estrutura analítica, este trabalho apresentará, na segunda seção, uma breve exposição acerca do quadro político, econômico e social de 2015 e 2016, que repercutiu fortemente nos caminhos da política de desenvolvimento rural e em sua institucionalidade. Na seção seguinte, o objetivo é refletir mais atentamente sobre os rumos dessa política a partir dos três pilares que compõem os modelos de desenvolvimento em disputa: recursos públicos, naturais e humanos.

1. Como o fechamento deste capítulo ocorreu no segundo semestre de 2017, em ocasiões relevantes, a análise se estenderá até o primeiro semestre daquele ano.

2. A ideia aqui não é negar o caráter complementar que os dois projetos ora assumem, nem mesmo afirmar que cada um dos projetos é isento de disputas internas e contradições. A “dicotomia simplificadora” será utilizada como estratégia de análise, e buscar-se-á assinalar questões nas quais o binarismo compromete a compreensão do fenômeno investigado. Para uma análise mais acurada dos modelos de desenvolvimento rural em disputa, ver edição nº 22 deste periódico, capítulo 7 (Ipea, 2014).

- 1) Em relação às disputas pelo fundo público, a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que havia protagonizado nos últimos anos a estratégia governamental de *desenvolvimento rural sustentável e solidário*, foi a face mais evidente da reorientação da política de desenvolvimento rural no país. A batalha em torno da reforma da previdência, por sua vez, parece ser a mais significativa em termos orçamentários: trata-se da maior política social do país e, também, da maior política social direcionada aos povos do campo, das águas e das florestas. Sobressaíram-se, ainda, iniciativas com intuito de regularizar dívidas dos empregadores rurais, que se traduzem em renúncias de alto custo fiscal.
- 2) No que diz respeito às disputas pelos recursos naturais, a centralidade da terra é indiscutível. Assim, será realizado um panorama a respeito da pauta agrária a partir dos conflitos por terra no país. Não se pode deixar de mencionar, também, as iniciativas em torno da desregulamentação do uso de agrotóxicos e do licenciamento ambiental, entre outras com sérios impactos ambientais.
- 3) Sobre as disputas em relação ao trabalho rural, a seção destaca algumas medidas adotadas no período pelos três poderes da República que, associadas a diversas outras iniciativas que alteraram a regulação do trabalho no país, abriram espaço para uma ampla reforma trabalhista, com grandes reflexos sobre o trabalho no campo.

A última seção concluirá argumentando que o conjunto de intervenções do Estado adotado no período configura uma reorientação da política de desenvolvimento rural, na qual a estratégia de *desenvolvimento rural sustentável e solidário* sucumbiu perante o fortalecimento dos objetivos de *modernização do campo*.

2 OS CAMINHOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL EM 2015 E 2016

2.1 Antecedentes: dois modelos de desenvolvimento para o campo

Desde meados da década de 1990, o Estado brasileiro gradualmente incluiu a discussão da agricultura familiar e do seu potencial como modelo social, econômico e produtivo na agenda política. O reconhecimento da relevância deste setor – materializado em importantes alterações na estrutura de governo³ e na criação e/ou fortalecimento de diversas políticas públicas voltadas para a agricultura

3. As principais alterações institucionais foram a criação, em 1996, do Ministério Extraordinário de Política Fundiária, que, em 1999, se transformou no Ministério da Política Fundiária e Agricultura Familiar e, em 2000, se tornou Ministério do Desenvolvimento Agrário; a criação do Conselho de Segurança Alimentar (Consea), em 1993, desativado em 1995 e recriado em 2003; e o surgimento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), em 1999, que passou a assumir a sigla Condrap, em 2003.

familiar⁴ – representou um avanço em relação à noção de desenvolvimento rural ideologicamente solidificada nos anos 1960 e 1970 pela “revolução verde”. Até então, as “políticas de desenvolvimento rural” tinham caráter eminentemente assistencial: uma espécie de “compensação” a agricultores que não conseguiam se modernizar tecnologicamente, nem integrar-se ao conjunto da economia por meio da indústria, do comércio ou dos serviços (Schneider, 2010). A partir desse processo, um conceito bastante abrangente de desenvolvimento rural foi construído e sintetizado em 2008, na I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, na seguinte expressão: “por um Brasil rural com gente, com sustentabilidade, inclusão, diversidade, igualdade e solidariedade” (Brasil, 2008).

A estruturação dessa nova abordagem, entretanto, não foi linear, tampouco isenta de disputas e contradições.⁵ O processo de institucionalização no governo federal da agricultura familiar enquanto categoria política foi uma resposta do Estado a grandes mobilizações sociais, ligadas às lutas de movimentos como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), que criticavam, já na década de 1970, as transformações que ocorriam no campo; à recomposição do movimento sindical dos trabalhadores rurais nos anos 1980; às ocupações de terras conduzidas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), à repercussão dos massacres de Corumbiara e Eldorado de Carajás, e à multiplicação de organizações não governamentais (ONGs) ambientalistas atuando em todas as regiões do país. Representa, assim, o reconhecimento de uma série de direitos a populações e povos existentes no meio rural que, em sua maioria, estavam condenados à “invisibilidade” anteriormente. Ademais, revela que, para além da garantia de direitos sociais, políticos e econômicos a essas populações específicas, o desenvolvimento rural diz respeito, também, a direitos mais amplos, difusos ou coletivos, que devem se associar, necessariamente, a um projeto de desenvolvimento nacional, tais como: o direito à terra, ao território e à autodeterminação de povos e comunidades tradicionais; o direito à alimentação saudável e adequada, e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Diante da amplitude do projeto que se construiu, o gradual reconhecimento desses atores pelo Estado brasileiro como interlocutores legítimos no debate em torno das políticas públicas para o meio rural criou uma dissonância no discurso hegemônico do agronegócio, até então portador exclusivo da proposta

4. Na década de 1990, a implementação do sistema de Previdência Rural, que universalizou direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988, e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criado em 1996, foram as mais relevantes medidas direcionadas à agricultura familiar. Nos anos 2000, ganharam proeminência as políticas de melhoria das condições de infraestrutura, com ampliação significativa do acesso à energia, à água, à telefonia e à internet; de transferência de renda; de ampliação da escolarização básica e superior; de assistência técnica; de compra institucional, entre outras.

5. A agricultura familiar surge como protagonista desse novo modelo de desenvolvimento para o campo, e a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (Contag) e Central Única dos Trabalhadores (CUT) são eleitas pelo governo como interlocutoras privilegiadas do campo. A questão agrária, nesse contexto, perde espaço, e o foco passa a ser a organização da produção, de uma política agrícola diferenciada e de um novo modelo tecnológico que leve em conta questões sociais e ecológicas. Ver edição nº 22 deste periódico, capítulo 7 (Ipea, 2014).

de desenvolvimento para a agricultura brasileira. Se a força política e econômica desse setor era considerável na década de 1990, desde a crise cambial de 1999, o agronegócio passou a exercer um papel central no sistema econômico, tornando-se prioridade na agenda da política macroeconômica externa e da política agrícola interna. Vultosos recursos foram direcionados para sua “modernização”, uma estratégia que – da perspectiva macroeconômica – foi bem-sucedida. A contribuição do grande setor agropecuário para o ajustamento da conta de transações correntes da balança de pagamentos⁶ – acumulando recordes de produção e exportação nos últimos quinze anos – conferiu crescente peso aos interesses do setor na arena pública, convertendo a importância econômica do agronegócio em protagonismo político e estabelecendo um limite real ao projeto ligado à agricultura familiar, implementado apenas ocasionalmente, com conquistas importantes, mas pontuais, e sempre sob cerrada oposição.

Ao fomentar os dois modelos de desenvolvimento para o campo, o Estado internalizou suas contradições, o que se traduziu em uma acirrada disputa política e ideológica dentro do próprio Estado, cuja vitória sempre pendeu para os interesses da agenda “modernizadora”. Segundo Delgado (2012), a estrutura de relações de poder deu forma a um pacto de economia política que, no campo das questões agrárias, agrícolas e fundiárias, conferiu aos interesses ligados ao grande agronegócio uma primazia indisputável. A elevada e intocável concentração fundiária no país é o aspecto mais evidente desse processo, bem como a degradação do meio ambiente, a pobreza e a violência em territórios rurais.

Ainda assim, não se pode deixar de registrar que a década de 2000 foi palco, também, de importantes oportunidades para o avanço do projeto de *desenvolvimento rural sustentável e solidário*. É indiscutível que uma série de transformações econômicas e sociais ocorreram nas áreas rurais: incremento da renda do trabalho, com notável reflexo no padrão de consumo de bens duráveis, incluindo veículos automotores; melhoria nas condições de infraestrutura, com ampliação significativa do acesso à energia, à água, à telefonia e à internet; ampliação do acesso e da importância das políticas sociais, em especial as transferências de renda e a Previdência Rural; avanço da educação básica e superior; instituição e crescimento do acesso a políticas produtivas, tais como crédito, assistência técnica, Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), entre outras. Essas políticas, juntas, possibilitaram a permanência de muitos jovens nas áreas rurais, refreando o processo de êxodo e oferecendo novas perspectivas de desenvolvimento rural (Arbex *et al.*, 2016).

6. A obra de Delgado (2012) aborda a trama de relações econômicas, políticas e sociais que envolve o período pós-2000, em que ocorre a reestruturação da economia do agronegócio.

2.2 Os anos de 2015 e 2016: avanço do modelo “pró-modernização do campo”

Em outubro de 2014, o país enfrentou um processo eleitoral extremamente polarizado. A então presidente Dilma Rousseff foi reeleita no segundo turno por uma margem de votos muito pequena. O Congresso Nacional, por sua vez, assumiu um perfil ainda mais conservador do que a legislatura anterior.⁷ Com a base aliada mais restrita, as condições de governabilidade já se mostravam frágeis em 2015, primeiro ano do segundo mandato de Dilma Rousseff.

O cenário político foi gravemente afetado pelo aprofundamento da crise econômica. Ao final de 2015, o produto interno bruto (PIB) registrou uma queda de 3,8%, e a inflação superou 10%, bem acima do teto da meta, de 6,5%. O aprofundamento da crise fiscal⁸ foi respondido pelo governo com políticas austeras e impopulares. O mercado de trabalho, por sua vez, passou por um rápido processo de deterioração, com graves reflexos sobre o emprego e a formalização do trabalho. Nesse conturbado contexto, a base aliada reduziu-se de forma acelerada e as derrotas do governo no Congresso Nacional se acumularam, dilapidando as condições de governabilidade.

Ao quadro de crise política e econômica, somaram-se ainda: *i*) as várias operações da *Lava-Jato*,⁹ que descortinaram um quadro de corrupção sistêmica no país; *ii*) as ações de investigação judicial do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), impetradas pelo PSDB, sobre supostas irregularidades no financiamento da campanha da chapa Dilma Rousseff – Michel Temer; e *iii*) a rejeição, em outubro de 2015, das contas do ano anterior do governo Dilma, por parte do Tribunal de Contas da União (TCU), por entender que os números do governo foram manipulados para encobrir um crescente *deficit* orçamental durante a campanha pela reeleição (as chamadas “pedaladas fiscais”). Todos esses elementos foram relevantes para dar corpo ao movimento a favor do *impeachment* da presidente Dilma, que se delineou ainda no início de 2015, e se avolumou em todas as regiões do país ao longo daquele ano.

Em agosto de 2015, o índice de reprovação do governo Dilma atingiu o pico de 71%,¹⁰ conferindo legitimação social e viabilidade política ao bloco que se aglutinou em torno do objetivo de afastá-la da presidência. Neste bloco, a participação da Frente Parlamentar da Agricultura (FPA) – usualmente denominada “bancada ruralista” e considerada uma das mais eficientes do Congresso Nacional (Diap, 2014, p. 129) – foi fundamental. Além do seu apoio oficial e importante engajamento na campanha

7. Na avaliação do Diap (2014), o Congresso Nacional eleito em 2014 é “pulverizado partidariamente, liberal economicamente, conservador socialmente, atrasado do ponto de vista dos direitos humanos e temerário em questões ambientais”.

8. O *deficit* primário do governo no final de 2015 foi de R\$ 115 bilhões (1,94% do PIB), enquanto a meta prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias era de *superavit* de R\$ 55,3 bilhões.

9. Para um histórico sobre as fases, as operações e os números da Operação Lava-Jato, ver: <<http://www.pf.gov.br/imprensa/lava-jato>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

10. Para mais detalhes, ver Datafolha em: <<https://goo.gl/uq14sr>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

pró-*impeachment*,¹¹ o volume de votos dessa bancada foi decisivo para a efetiva cassação do mandato da então presidente. Em 17 de abril de 2016, na Câmara dos Deputados, a bancada ruralista respondeu por quase metade (47%) dos votos a favor da admissibilidade do *impeachment*; já em 31 de agosto, no Senado Federal, cerca de 40% dos votos a favor da cassação vieram de integrantes da FPA.

Portanto, se a correlação de forças privilegiava, em grande medida, o modelo de *modernização do campo*, o novo cenário político ampliou significativamente a influência de seus defensores na estrutura do Estado. Inegavelmente, a bancada ruralista ganhou força na composição do governo que se estruturou. Já os grupos que tradicionalmente integravam a base social dos governos petistas e constroem, em algum grau, o avanço da pauta defendida pela bancada ruralista, perderam espaço de participação. Como consequência, os rumos da política de desenvolvimento rural mudaram de forma expressiva desde então. A pauta ruralista tem orientado, de forma quase exclusiva, as ações do governo na área rural, o que tem produzido repercussões sociais e ambientais bastante negativas.

Para dar fundamento a essa tese, este capítulo se utilizou do documento denominado *Pauta positiva para o biênio 2016-2017*, elaborado pela FPA e entregue ao então vice-presidente da República, Michel Temer, em abril de 2016.¹² Trata-se de uma agenda construída pela Frente, assinada por mais de quarenta entidades representativas do setor, que deixa claro o projeto de desenvolvimento rural por ela defendido, que se denominou aqui de *modernização do campo*. Adotando este documento como referência básica, pretende-se explicitar o poder de pressão e influência deste grupo no interior dos três poderes da República, pois ele nos permite avaliar em que medida tais pleitos foram encaminhados e transformados em ações, políticas ou normativas ao longo do período analisado neste capítulo.

2.2.1 A Pauta positiva para o biênio 2016-2017

A chamada *Pauta positiva* da Frente Parlamentar Agropecuária assinala como primeiro ponto estratégico para a retomada do crescimento do segmento produtivo rural a necessidade de “redução do tamanho do Estado, com menor número de órgãos públicos para tratar das questões do agronegócio”. Assim, ao mesmo tempo em que enfatiza que “é primordial o fortalecimento do Ministério da Agricultura (Mapa), que passará a gerenciar todo o processo de reorganização do setor”, sugere que o Ministério do Desenvolvimento Rural (MDA) seja extinto, com incorporação de suas atividades pelo Mapa, e transferência dos chamados “programas sociais” do MDA e do extinto Ministério da Pesca para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Ainda no âmbito institucional, solicita que o Conselho Nacional

11. Em 16 de março de 2016, a bancada divulgou nota oficial defendendo sua posição pró-*impeachment* e passou a fazer campanha pelo afastamento da presidente. Disponível em: <<https://goo.gl/Mr2uRP>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

12. Ver: <<https://goo.gl/vbqxmQ>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

do Meio Ambiente (Conama) seja transformado em órgão consultivo, em vez de deliberativo; o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) tenha suas funções revistas; a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) seja extinta; e que o processo de licenciamento ambiental seja simplificado.

Em relação à política agrícola, a pauta demanda aumento do volume de crédito, do volume de recursos para a subvenção econômica e estímulos à entrada de capitais externos para financiar a agricultura, além da definição de limites à taxa de juros real e da liberação de garantias vinculadas a dívidas renegociadas no passado. Requer, ainda, a modernização da infraestrutura e da logística, a partir de um *novo modelo de concessões, moderno, justo e transparente, incentivos estratégicos* para investimentos no setor portuário e elaboração de uma *política nacional de armazenagem* e de uma *política nacional de irrigação*, também com *incentivos estratégicos*. Há, inclusive, uma preocupação em *modernizar a legislação de defesa agropecuária*, por meio de um sistema de aprovação de agrotóxicos *mais efetivo e menos burocrático*.

Sobre as relações de trabalho no campo, as prioridades elencadas na *Pauta positiva* são: *i) adaptar a legislação trabalhista à realidade do campo; ii) permitir a terceirização em qualquer atividade; iii) estabelecer diferenciação entre trabalho escravo, condições degradantes de trabalho e jornada exaustiva; e iv) estabelecer limites às competências dos auditores-fiscais do trabalho e às Normas Regulamentadoras do Trabalho (NRs)*.

Por fim, no que diz respeito ao *direito de propriedade e segurança jurídica*, a pauta apresenta diversas demandas, todas no sentido de facilitar a expansão das fronteiras agrícolas: *i) revisão das demarcações de áreas indígenas e quilombolas, bem como de desapropriações para fins de reforma agrária; ii) revisão do sistema de cadastramento de propriedade rurais; iii) fim das restrições de aquisição de terras pelo capital estrangeiro; iv) transferência do poder do processo de demarcação de terras para o Congresso Nacional, retirando a Fundação Nacional do Índio (Funai) e o Ministério Público Federal (MPF) do processo decisório; v) indenização da terra nua e das benfeitorias aos proprietários rurais que tenham suas terras reconhecidas como tradicionalmente ocupadas por índios*.

Em outros termos, o modelo de desenvolvimento rural de *modernização do campo* demanda um Estado “máximo” no que se refere ao seu papel de promotor de investimentos e de estímulos ao agronegócio, porém reivindica um Estado “mínimo” no que tange ao controle e à regulação pública de suas atividades, assim como das relações de trabalho no campo. Sobre estas, trata-se, na verdade, de um resgate da ideia de “políticas de desenvolvimento rural” essencialmente assistenciais, focalizadas no problema da pobreza ou, no limite, compreendidas como uma questão de polícia. Para além da disputa pelos fundos públicos, esta dimensão da agenda busca facilitar o processo de expansão das fronteiras agrícolas e, também, ampliar a mão de obra disponível para se submeter a condições de trabalho precárias.

3 ELEMENTOS EM DISPUTA: FUNDO PÚBLICO, TERRA E TRABALHO

3.1 A disputa pelos fundos públicos: mudanças institucionais, políticas públicas para povos do campo e fomento ao agronegócio

Conforme se ressaltou na última edição deste periódico (Ipea, 2016, p. 390-396), os recursos orçamentários direcionados às populações rurais, que já estavam em patamares bastante baixos em 2014, atingiram números ainda menores em 2015. O governo Dilma, na tentativa de recuperar a credibilidade do mercado e do Congresso Nacional, adotou medidas de ajuste fiscal que comprometeram seriamente a execução das políticas públicas voltadas aos habitantes do campo. O MDA sofreu o sexto maior bloqueio orçamentário entre todas as pastas afetadas pelos sucessivos contingenciamentos de 2015 e, em setembro desse ano, sua extinção foi aventada na reforma administrativa anunciada pela presidente Dilma. Àquela época, o movimento social e sindical rural e a Frente Parlamentar da Agricultura Familiar se mobilizaram contra qualquer possibilidade de extinção ou perda de funções da pasta, o que contribuiu para a permanência do órgão.¹³

Com o afastamento da presidente Dilma Rousseff no dia 12 de maio de 2016, Michel Temer editou no primeiro dia de seu mandato a Medida Provisória (MP) nº 726, que extinguiu, entre vários ministérios e secretarias, o MDA e transferiu suas competências para a *Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário* do novo *Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário* (MDSA). Quinze dias depois, em 27 de maio, o Decreto nº 8.780 transferiu toda a estrutura do extinto MDA, inclusive o Inbra, para a Casa Civil da Presidência da República. Dois decretos subsequentes – nºs 8.786, de 14 de junho, e 8.865, de 29 de setembro – ainda versaram sobre o tema, na tentativa de tornar mais clara a transferência e evitar disputa por cargos e competências entre órgãos do Poder Executivo. Nesta imprecisa trajetória institucional, é possível notar que as políticas orientadas para o *desenvolvimento rural sustentável e solidário* deixaram de ser compreendidas como políticas de desenvolvimento, sendo enquadradas primeiramente como políticas assistenciais (no MDSA) e, posteriormente, como um assunto da esfera política (na Casa Civil) – algo que sugere que a questão agrária passou a ser identificada, prioritariamente, com a gestão de conflitos sociais.

A tabela 1 mostra a amplitude das restrições impostas aos programas finalísticos do extinto MDA na conjuntura descrita. A despesa executada entre 2013 e 2016 nas unidades orçamentárias que atendem a população do campo caiu progressivamente. Em três anos, a redução foi de 73,5%. O Programa *Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária*, que realizava investimentos de apoio ao desenvolvimento de territórios rurais, foi praticamente extinto. O Programa *Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial* experimentou uma redução de 86,5% em sua execução, o que comprometeu seriamente os

13. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/2pFVvhL>>; <<https://goo.gl/4FuqFE>>; <<https://goo.gl/rdpvN7>>. Acesso em: 20 maio 2017.

compromissos de reconhecer, indenizar e apoiar o desenvolvimento de comunidades quilombolas. Já o Programa *Segurança Alimentar e Nutricional*, que promove as ações de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA) e de investimento em tecnologia social de acesso à água para consumo humano e produção de alimentos (cisternas, por exemplo), sofreu um corte de 68,1%. No caso do Programa *Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária*, que conta com ações de obtenção de imóveis rurais para a criação de assentamentos, desenvolvimento de assentamentos rurais e concessão de crédito para instalação, além de promoção da educação do campo, a redução na execução foi de 56,4%. Por fim, o Programa *Agricultura Familiar* apresentou uma queda de 34,7% em sua execução, afetando as políticas de assistência técnica e extensão rural, garantia-safra, entre outras ações de promoção e fortalecimento à agricultura familiar.

TABELA 1
Despesa executada em programas finalísticos do extinto MDA em unidades orçamentárias selecionadas (2013-2016)

Programas e Unidades Orçamentárias	2013	2014	2015	2016
2012 - AGRICULTURA FAMILIAR¹	2.008.980.846,29	1.932.586.058,44	1.040.565.548,06	1.311.566.306,54
22211 - COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB	8.240.719,20	-	-	-
44101 - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	-	236.406,38	-	-
49101 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	1.650.648.908,19	1.491.739.453,60	785.860.674,60	1.045.537.314,07
49201 - INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA	350.091.218,90	440.610.198,46	254.704.873,45	197.151.943,63
55101 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	-	-	-	68.877.048,84
2029 - DESENVOLVIMENTO REGIONAL, TERRITORIAL SUSTENTÁVEL E ECONOMIA SOLIDÁRIA²	4.797.347.682,75	250.861.592,34	139.612.881,15	102.365.332,77
49101 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	4.797.347.682,75	250.861.592,34	139.612.881,15	102.365.332,77
2034 - ENFRENTAMENTO AO RACISMO E PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL³	59.233.453,79	37.530.807,75	20.083.161,45	7.995.965,57
49101 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	365.791,96	2.044.284,54	351.093,35	278.748,00
49201 - INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA	58.867.661,83	35.486.523,22	19.732.068,11	7.717.217,57
2066 - REFORMA AGRÁRIA E ORDENAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA⁵	1.609.701.367,65	1.747.276.203,92	1.132.357.002,64	702.442.044,37
49101 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	82.137.798,88	62.877.807,49	26.515.015,15	26.823.597,55
49201 - INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA	1.234.209.849,16	1.137.495.458,96	633.912.337,00	426.118.446,82
74203 - RECURSOS SOB SUPERVISÃO DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA/INCRA - MIN. DO DESENV. AGRÁRIO	16.015.762,76	191.226.250,89	289.247.205,14	-
74906 - RECURSOS SOB SUPERVISÃO DO FUNDO DE TERRAS E DA REFORMA AGRÁRIA/BANCO DA TERRA - MIN. DO DESENV. AGRÁRIO	277.337.956,85	355.676.686,58	182.682.445,35	249.500.000,00
2069 - SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	2.204.160.744,13	2.203.674.457,00	989.456.232,37	702.670.043,07
49101 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	25.481.513,94	37.826.514,86	22.809.328,19	9.642.011,31
55101 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	2.178.679.230,19	2.165.847.942,14	965.646.904,18	693.028.031,76
Total Geral	10.679.424.094,60	6.171.929.119,45	3.322.074.825,68	2.827.039.692,32

Fonte: Siga Brasil. Valores atualizados pelo ICA de 2016.

Fonte: Siga Brasil.

Notas: ¹ Em 2016, o programa passou a se chamar *Fortalecimento e dinamização da agricultura familiar*. As despesas totais executadas apresentadas não incluem os recursos sob supervisão da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda.

² Em 2016, o programa passou a se chamar *Desenvolvimento Regional e Territorial*. As despesas totais executadas apresentadas incluem apenas as relativas ao órgão 49000 – Ministério do Desenvolvimento Agrário.

³ Em 2016, o programa passou a se chamar *Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo*.

⁴ Em 2016, a unidade orçamentária relativa à despesa executada foi 57101 – Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos/administração direta.

⁵ Em 2016, o programa passou a se chamar *Reforma Agrária e Governança Fundiária*.

Obs.: 1. Valores atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de 2016.

2. Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

É importante ressaltar que a Emenda à Constituição (EC) nº 95/2016, de 15 de dezembro de 2016, tornou o cenário ainda mais desfavorável para as populações rurais. Ao instituir o *Novo Regime Fiscal*, essa EC congelou, em termos reais, os gastos públicos por vinte anos, independentemente do desempenho do PIB e do crescimento da população. A estimativa é que a despesa primária do governo federal reduza de cerca de 20% do PIB em 2016, para 12% em 2026.¹⁴ Os cortes, entretanto, não serão homogêneos. As políticas previdenciárias e assistenciais têm importantes componentes de gastos obrigatórios (não discricionários), o que pressionará as demais áreas da política social a compensá-las. As áreas de saúde e educação, por sua vez, deverão, obrigatoriamente, manter o nível de gastos congelados. Assim, as demais políticas sociais deverão absorver a pressão orçamentária desencadeada pela EC. Entre essas, muito provavelmente as políticas destinadas à agricultura familiar, aos povos e às comunidades tradicionais e à reforma agrária estarão entre as mais seriamente afetadas, tal como a história recente dos progressivos contingenciamentos orçamentários nos revela.

Se essa tendência se confirmar, os últimos quinze anos de avanços dessas políticas, que ampliaram significativamente o acesso da população rural aos seus direitos e reduziram as desigualdades entre campo e cidade, serão gravemente comprometidos, principalmente quando se considera que as áreas rurais são as primeiras a ficarem desassistidas quando ocorrem reduções na cobertura das políticas de educação, saúde, cultura e assistência social. Na conjuntura atual, até mesmo a previdência rural, que se estruturou no campo como a maior política social em termos de abrangência e relevância econômica (Delgado, 2015, p. 436), está sob a mira do ajuste fiscal.

Como mencionado, a política previdenciária tem importante componente de gasto obrigatório. Ainda que atos administrativos possam alterar, em alguma medida, sua cobertura e, desta forma, comprimir o gasto orçamentário em contexto de restrição fiscal, alterações substanciais nas condições de acesso e no valor do benefício dependem de emenda constitucional. Nesse contexto, desde 2015, o tema da reforma da previdência ressurgiu com força na agenda política. O tom do debate, como usual, é a responsabilização do denominado “*deficit* da previdência” pelo *deficit* primário do governo.

De fato, o gasto com a previdência social no país é significativo. Quase um quarto do orçamento da União é direcionado às despesas previdenciárias, o que torna uma parte relevante do orçamento público “protegida” da disputa política.¹⁵

14. Para mais informações, ver FES *et al.* (2016). Disponível em: <<https://goo.gl/pXExjZ>>. Acesso em: 6 out. 2017.

15. Em 2015, 55% do orçamento da União foi direcionado a “encargos especiais” e 23%, à previdência social. Ou seja, todas as outras áreas de atuação do governo – educação, saúde, assistência social, trabalho, defesa, judiciária, entre outras – ficaram com apenas 22% do orçamento. Mais dados em: Siga Brasil, Painel do Cidadão, Composição por área de atuação do governo (função) de Orçamento da União – Despesa Executada. Disponível em: <<https://goo.gl/4qXrQz>>. Acesso em: 10 maio 2017.

A magnitude desse gasto é justificada, em grande parte, pelo sucesso da política em incluir a população idosa brasileira. Trata-se de uma política que se estruturou com base em princípios universais e solidários, e que atua muito positivamente na redução das desigualdades sociais e regionais brasileiras. Sob diferentes abordagens, estudiosos do assunto reconhecem o imenso potencial redistributivo do Regime Geral de Previdência Social (Schwarzer, 2000; Caetano e Monastério, 2014; Barbosa e Constanzi, 2009).

A previdência rural, em especial, praticamente pôs fim ao problema da pobreza extrema da população idosa no campo, e seus efeitos sociais e econômicos extravasam a população beneficiária, repercutindo favoravelmente no dinamismo econômico das pequenas cidades brasileiras e na permanência da população jovem no campo. É lícito dizer, assim, que a previdência rural exerce papel relevante na reprodução social e econômica da agricultura familiar e no abastecimento alimentar das cidades e do campo (Arbex e Galiza, 2016).

O gasto líquido (arrecadação rural subtraída das despesas com benefícios rurais) para assegurar aos trabalhadores rurais tal proteção, bem como para produzir tais “externalidades positivas” estratégicas para o país, em 2015, foi de cerca de R\$ 91 bilhões, aproximadamente 1,5% do PIB, ou menos de 4% do orçamento da União. Este parece um custo compatível com a dimensão e a relevância desta política, especialmente em um país marcado pela desigualdade social e por uma política fiscal eivada de elementos regressivos. O diagnóstico pró-reforma, entretanto, reconhece a previdência rural como a grande responsável pelo “rombo” do sistema, e, conseqüentemente, pelas incertezas dos mercados relacionadas às contas públicas.

A Proposta de Emenda Constitucional nº 287/2016, conhecida como “PEC da reforma da previdência”, foi encaminhada pelo governo federal ao Congresso Nacional em 5 de dezembro de 2016. No que diz respeito à previdência rural, em termos concretos, a PEC extingue a categoria de “segurado especial” – que, pelas regras atuais, inclui praticamente a totalidade dos(as) trabalhadores(as) rurais – e institui um regime previdenciário único para todos(as) trabalhadores(as) do país. Se aprovada, as principais conseqüências dessa homogeneização seriam:

- 1) A idade mínima de aposentadoria rural, definida pelos critérios vigentes em 60 anos para homens e 55 para mulheres, seria elevada a 65 anos para ambos os sexos.
- 2) A atual exigência de comprovação de quinze anos de exercício de atividade agrícola como critério de acesso à aposentadoria seria substituída pela cobrança de uma contribuição monetária, obrigatória e periódica, cuja alíquota seria determinada em lei, a cada trabalhador(a) rural individualmente, por um prazo mínimo de 25 anos.

- 3) A condição de segurado da previdência, hoje extensível a todos os agricultores familiares maiores de 16 anos, seria condicionada ao adimplemento dessa contribuição, conforme a periodicidade e os prazos de carência a serem estabelecidos em regulamentação posterior.

Os três pontos abordados descaracterizariam por completo o conceito de *segurado especial* e, desta forma, reduziriam significativamente a cobertura previdenciária dos(as) trabalhadores(as) rurais.¹⁶ Ao longo do primeiro semestre de 2017, contudo, intensas mobilizações sociais e sindicais conseguiram evitar o encaminhamento acelerado da proposta no Congresso Nacional. Em 19 de abril de 2017, o relator da Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC, deputado Arthur Oliveira Maia, apresentou substitutivo com importantes recuos em relação à proposta original. Ainda assim, o governo não conseguiu apoio suficiente para dar encaminhamento à PEC no Congresso Nacional, que segue em discussão no segundo semestre de 2017.

Para além dos elevados prejuízos sociais, é importante salientar que os efeitos dinâmicos de um corte arbitrário dos benefícios da previdência rural sobre a atividade econômica podem ocasionar desequilíbrios orçamentários e financeiros futuros ainda maiores. Se há, de fato, necessidade de ajustar aspectos da política previdenciária, nada parece sustentar que esse ajuste deva recair sobre a população rural, tradicionalmente excluída das políticas de proteção e promoção social, com sérios rebatimentos para o desenvolvimento socioeconômico dos pequenos municípios, e agravamento dos problemas urbanos. As consequências desse processo sobre a estrutura produtiva da agricultura familiar podem ser irrecuperáveis, provocando um recrudescimento do êxodo rural.

Não se trata, portanto, de subestimar a importância da responsabilidade fiscal na discussão sobre a previdência. A questão é perceber que grupos políticos se apropriam deste conceito para fazer valer seus interesses na disputa pelo fundo público. Duas iniciativas recentes do governo de Michel Temer são emblemáticas para evidenciar que a austeridade fiscal não atinge todos os setores. A primeira diz respeito ao perdão da dívida proposto pelo governo na Medida Provisória nº 783, de 31 de maio de 2017. Segundo cálculos da Receita Federal e da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, o *Programa Especial de Regularização Tributária* encaminhado ao Congresso Nacional previa uma perda de receitas estimada de R\$ 63,9 bilhões nos próximos três anos, valor quase oito vezes maior ao que seria executado pelos programas e pelas unidades orçamentárias ilustrados na tabela 1, supondo que a execução de 2016 se mantivesse constante nos três anos subsequentes. Após as modificações propostas pelos parlamentares na comissão mista que analisou a

16. Para uma análise mais detalhada de cada ponto, ver Arbex e Galiza (2017, p. 91-109).

medida – dos quais quase metade integram a Frente Parlamentar da Agropecuária, incluindo o relator –, a renúncia fiscal saltou para R\$ 220,7 bilhões (Brasil, 2016b).¹⁷

Além da Medida Provisória nº 783, o governo encaminhou dois meses depois ao Congresso Nacional a MP nº 793, de 31 de julho de 2017. Esta institui o *Programa de Regularização Tributária Rural*, que permite que produtores rurais pessoas físicas e adquirentes de produção rural regularizem suas dívidas relativas à contribuição do empregador rural pessoa física e a do segurado especial. Adicionalmente, a MP altera a alíquota da contribuição do empregador rural incidente sobre a receita bruta proveniente da comercialização, que passa de 2% para 1,2%, com o objetivo de reduzir “o peso muito grande (que a alíquota de 2% representa) no custo de produção” (Brasil, 2017b).¹⁸ O curioso é que esta proposta tramita simultaneamente à reforma da previdência, sob o argumento de que ela é excessivamente deficitária. Esta aparente contradição revela que a reforma se trata, na verdade, de uma disputa pelos fundos públicos. Segundo a exposição de motivos da MP nº 793, a renúncia total da proposta nos próximos três anos é de R\$ 5,44 bilhões. Após as emendas do Congresso Nacional, tal soma provavelmente se elevará, a exemplo do ocorrido na tramitação da MP nº 783.

3.2 A disputa pelos recursos naturais: questão agrária, conflitos por terra e desproteção ao meio ambiente

3.2.1 Questão agrária e conflitos por terra

Esta seção destina-se a analisar a pauta agrária no biênio 2015-2016, relacionando os números recentes dos conflitos por terra no Brasil aos avanços que a FPA conquistou na implementação de sua agenda de defesa do direito de propriedade e da segurança jurídica. Concretamente, pretende-se argumentar que o cenário recente de crescimento dos conflitos agrários está fortemente relacionado à dinâmica de expansão territorial do grande setor agropecuário, chancelada por mudanças institucionais e normativas que tiveram por finalidade aumentar o estoque de terras disponíveis no mercado fundiário.

Previamente, é preciso compreender que, a despeito dos notáveis acréscimos de produtividade advindos da crescente mecanização, as grandes monoculturas de *commodities* seguem sendo fortemente dependentes da sucessiva incorporação de novas extensões de terra para assegurar ganhos de escala, o que pode ser demonstrado por meio de diversas fontes de informações. De acordo com dados da Pesquisa Agrícola Municipal (PAM) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a cultura de soja, por exemplo, teve, entre 2006 e 2016, um aumento de 83% na quantidade produzida, com um ganho de 22% do rendimento médio por hectare, mas à custa, também, de um aumento de 50% da área plantada. A monocultura de

17. Disponível em: <<https://goo.gl/na3sNr>>. Acesso em: 24 out. 2017.

18. Disponível em: <<https://goo.gl/4rs9qZ>>.

cana, por sua vez, aumentou em 61% a quantidade produzida no mesmo período, mas sem registrar aumento no rendimento médio no período e à custa de uma expansão de 60% da área plantada.

Os dados da Conab reiteram essa tendência. Entre as safras 2006/2007 e 2016/2017, a soja teve um aumento da quantidade produzida de 95,4% (chegando a 114 milhões ton), com um ganho de produtividade de 19,2% e com um aumento de área de 63,9% no período (chegando a 33,9 milhões ha). Nas regiões Norte e Nordeste, onde se tem intensificado a expansão da fronteira agrícola, a área plantada de soja cresceu 2,6 vezes ao longo do último decênio. A comparação entre as safras de cana de 2006/2007 e 2016/2017 apontam na mesma direção: aumento de 38,4% da produção, com uma redução de 5,7% na produtividade e uma expansão de 46,8% da área plantada.

Se, por um lado, a expansão das áreas plantadas de *commodities* foi e continua sendo condição para os incrementos recordes de produção agrícola registrados na história recente do país; por outro, tal dinâmica produziu e continua produzindo uma série de tensões nos espaços rurais, que se expressa, em grande medida, nos números de conflitos por terra que serão analisados nesta seção. Para tanto, utilizar-se-ão os dados relativos a conflitos agrários, coletados em campo pela Comissão Pastoral da Terra e compilados em relatórios anuais, que, à falta de registros oficiais seriados e consistentes, se tornaram a principal referência para os estudos da violência no meio rural brasileiro.¹⁹

A categoria *conflitos por terra* engloba ações de resistência e enfrentamento pela posse, uso e propriedade da terra e seus recursos – os conflitos por terra *propriamente ditos* –, bem como ocupações e acampamentos, que envolvem grupos sociais identificados com modos rurais de vida e produção. As ocupações definem-se como ações coletivas de famílias que, instalando-se em imóveis rurais, demandam terras que não cumprem a função social, ou como ações de indígenas e quilombolas que, por meio dessa estratégia, pressionam o Estado pela demarcação de seus territórios. Os acampamentos são considerados espaços coletivos nos quais famílias sem-terra se organizam para reivindicar a criação de assentamentos. A violência, como elemento caracterizador dos conflitos, diz respeito a situações de constrangimento ou repressão sofridas pelas famílias, como ações de despejo, expulsão forçada, destruição de bens, roças e casas ou pistolagem.²⁰

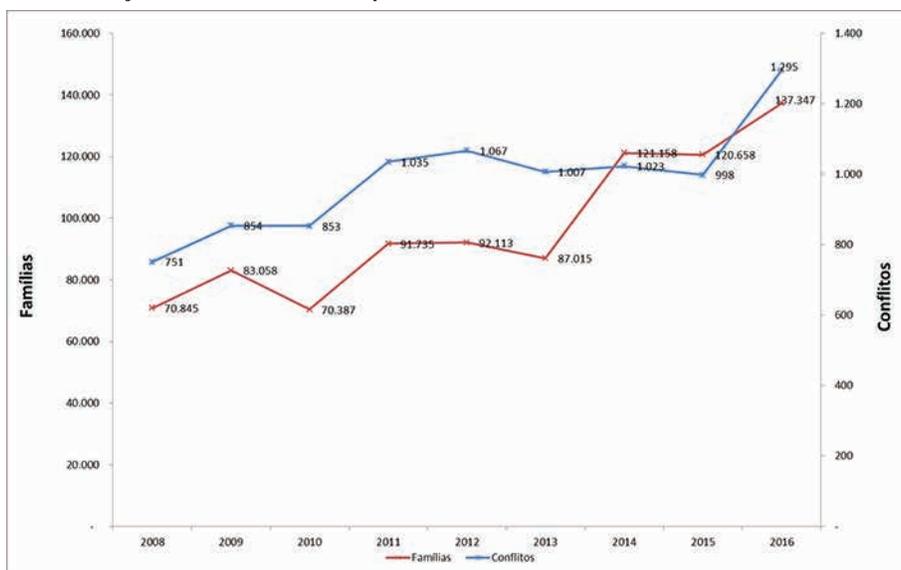
19. A CPT publica números da violência no campo desde o início da década de 1980 – a primeira edição do relatório *Conflitos no campo* é de 1985 –, e, ao longo dos anos, aperfeiçoou os processos técnicos de cadastramento das informações, consolidando uma metodologia que se pauta por três critérios gerais: *i*) busca de fontes primárias dos dados, a partir de relatos obtidos junto a agentes de base da CPT e parceiros – declarações, boletins de ocorrência e outros registros repassados por movimento sociais, sindicais ou igrejas à secretaria nacional da CPT; *ii*) busca de fontes secundárias em jornais, documentos oficiais e institucionais; e *iii*) processamento e sistematização.

20. Os relatórios anuais da CPT listam essas ocorrências na seção *Violência contra a ocupação e a posse*, que, na edição de 2016, se encontra na p. 106, tabela 3 (CPT, 2016). Disponível em: <<https://goo.gl/m2p4Sp>>.

Os dados do gráfico 1 apresentam a evolução do total das ocorrências anuais de conflitos por terra (incluindo ocupações e acampamentos) e do número de famílias envolvidas neles entre 2008 e 2016. Como se pode ver, de 2013 a 2014, ocorre um salto significativo no número de famílias envolvidas em conflitos (de 87.015 para 121.158, alta de 40%), com um respetivo adensamento dos conflitos que eleva o número médio de famílias por ocorrência (de 86,4 em 2013 para 118,4 em 2014); esses patamares seguem crescendo até 2016, quando se registram os números mais elevados da série, tanto para conflitos de terra – 1.295 no total – quanto para o número de famílias envolvidas – 137,3 mil.

GRÁFICO 1

Evolução do total de conflitos por terra e famílias envolvidas – Brasil (2008-2016)



Fonte: CPT (2016).

Elaboração dos autores.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

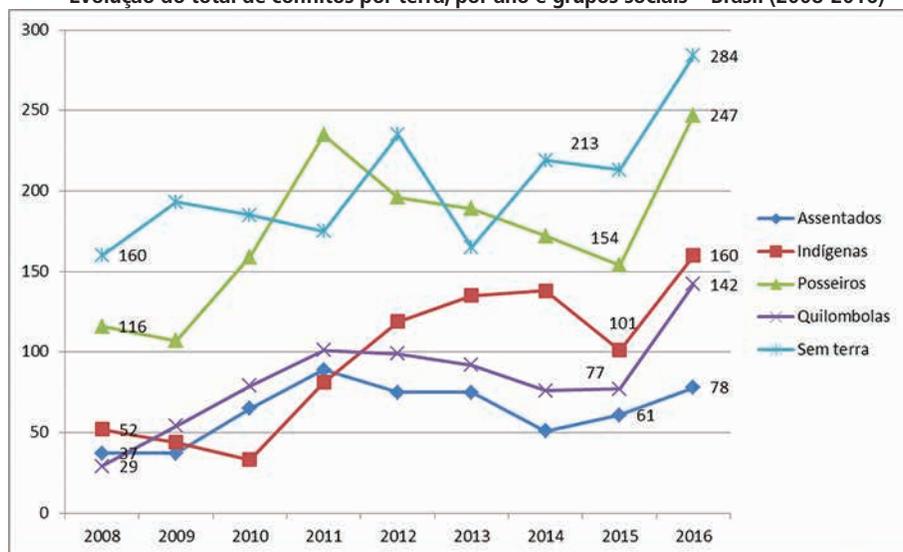
As características da trajetória de crescimento da violência no campo nos últimos anos permitem apreender algumas das principais dimensões – sociais, políticas e econômicas – assumidas pela dinâmica recente de conflitos agrários no Brasil. Essa dinâmica distingue-se, em certa medida, por três elementos principais: *i*) a ampliação da participação relativa de povos indígenas e comunidades quilombolas nos conflitos agrários; *ii*) o aumento da violência patronal em contraposição a uma redução das formas clássicas de mobilização dos grupos sociais em luta por terra; e *iii*) o avanço do grande setor agropecuário sobre as terras públicas.

O crescente protagonismo de povos indígenas e quilombolas na luta por terra

Do ponto de vista dos trabalhadores rurais e dos povos e das comunidades tradicionais envolvidos nas lutas por terra, é possível verificar, a partir dos dados da CPT, que, de 2008 a 2016, cinco grupos sociais responderam, em média, por 85% do total de famílias em conflito e por 83% do total das ocorrências: trabalhadores sem-terra, indígenas, posseiros, quilombolas e assentados.²¹ O gráfico 2 mostra como variou entre 2008 e 2016 a participação desses grupos sociais nos conflitos por terra (excluídos os acampamentos e as ocupações), segundo o número de ocorrências.²²

GRÁFICO 2

Evolução do total de conflitos por terra, por ano e grupos sociais – Brasil (2008-2016)



Fonte: CPT (2016).

Elaboração dos autores.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

21. Esses dados consideram apenas conflitos por terra *propriamente ditos*, e excluem as informações relativas a *ocupações* e *acampamentos*, organizadas, nos relatórios da CPT, segundo os nomes dos movimentos sociais envolvidos, e não segundo os grupos sociais. Além das categorias indicadas no texto, os relatórios da CPT passaram a incorporar diversas denominações de grupos em luta pela terra, algumas relativas à dinâmica agrária específica de uma região (faxinalenses no Paraná, quebradeiras de coco no Maranhão, "caipiras" em São Paulo, comunidades de fecho e fundo de pasto na Bahia, geraizeiros em Minas Gerais etc.), outras referentes a grupos menores em virtude do caráter específico de suas atividades (seringueiros, ribeirinhos, pescadores e extrativistas), outras definidas por uma condição relativamente mais segura em relação à terra (pequenos proprietários) e, por fim, outras nascidas dos contextos próprios de conflito (atingidos por barragens). Como seria difícil propor uma análise capaz de abarcar em suas particularidades todas as categorias, optou-se por realçar apenas os grupos sociais mais representativos no total de conflitos.

22. Preferiu-se apresentar os dados por número de ocorrências – e não por número de famílias – a fim de dar realce à terra como unidade da contagem de conflitos: cada conflito representa uma área rural em disputa.

Em termos absolutos, de 2008 a 2016, os números de conflitos por terra envolvendo povos indígenas e comunidades quilombolas cresceram, respectivamente, 3,1 vezes e 4,9 vezes, ao passo que, tanto para posseiros quanto para assentados, esse aumento foi de 2,1 vezes. Conquanto os trabalhadores rurais sem-terra sigam protagonizando a luta por terra, o número de conflitos envolvendo esse grupo social subiu menos comparativamente: 1,7 vez. Em termos relativos, a proporção de conflitos envolvendo povos indígenas e comunidades quilombolas, somados, no total de conflitos por terra aumentou de 18% em 2008 para 28% em 2016.

Esse resultado teve como pano de fundo a ofensiva ruralista contra os direitos territoriais dos povos indígenas e quilombolas, que passou a operar também, e cada vez mais, por meio de instrumentos normativos e judiciais. Até 2015, porém, pode-se dizer que o objetivo da FPA de assegurar ao grande setor agropecuário o controle dos usos da terra no país – por meio da expansão desregulada do mercado de terras e da incorporação de terras devolutas, mas “destináveis” a fins de interesse social – empregava instrumentos de caráter mais amplo e estrutural, sobretudo pelas vias dos poderes Legislativo e Judiciário. Essa estratégia respondia à dinâmica específica da coalização de governo da qual a bancada ruralista fazia parte, uma dinâmica que atendia aos seus pleitos mais gerais no âmbito da política agrícola (com aumento do volume de créditos destinados ao agronegócio nos plano-safra, por exemplo), mas que protegia de certa forma, e ainda que sob estreitos limites, as posições executivas que buscavam dar cumprimento a uma política agrária ligada aos mandados constitucionais: a reforma agrária, a demarcação de terras indígenas e a regularização de áreas quilombolas. Desde o biênio 2012-2013, porém, se observava um congelamento da pauta agrária relacionada a direitos territoriais, um reflexo da crescente capacidade de pressão assumida pelo bloco político ligado ao agronegócio: os anos que precederam à crise política de 2015-2016 marcaram o enfraquecimento acelerado dessas políticas, reduzidas em certos momentos a uma institucionalidade sem capacidade de ação. Com o *impeachment*, essa tendência ganha intensidade e põe sob risco mesmo essa “resistência” institucional.

Entre os instrumentos de caráter mais amplo e estrutural pelos quais a FPA pretende intervir sobre a política agrária e fundiária, pode-se citar a PEC nº 215/2000. Se aprovada,²³ esta PEC alterará o art. 49 da Constituição para incluir, entre as competências exclusivas do Congresso Nacional, a aprovação de demarcações de terras indígenas, remetidas, sob a forma de projeto de lei (PL), pelo Poder Executivo. Além disso, ao propor que os procedimentos de demarcação sejam regulamentados por lei – são de natureza administrativa, atualmente –, a PEC transfere simultaneamente ao Congresso a prerrogativa de arbitrar os critérios que

23. Em 27 de outubro, foi publicado, com voto pela aprovação, o parecer da Comissão Especial criada para apreciar a proposta. Atualmente, a PEC nº 215 aguarda votação em plenário.

virão a compor os processos demarcatórios.²⁴ Dada a força da bancada ruralista no Legislativo federal, pode-se presumir que a aprovação da PEC nº 215 criará um ambiente político bastante desfavorável a novas demarcações.

No que diz respeito aos remanescentes de quilombos, uma ação direta de inconstitucionalidade (Adin), proposta pelo antigo PFL – atual DEM – contra o Decreto nº 4.887/2003, que regulamenta o procedimento de titulação dos territórios quilombolas,²⁵ consiste na iniciativa de efeitos mais abrangentes contra a política específica de regularização fundiária dessas comunidades: se o decreto for declarado inconstitucional, a política perderá seu único marco regulatório.

Embora esses instrumentos não tenham sido efetivados, eles acabaram por impor um relativo imobilismo às políticas de demarcação de terras indígenas e de regularização de territórios quilombolas ainda sob o primeiro governo Dilma Rousseff, quando a pauta assistencial de superação da pobreza, de vocação universalista e menos contenciosa que a pauta agrária, prevaleceu como principal política pública voltada à população do campo.²⁶ A partir de 2016, à medida que a bancada ruralista passou a alargar sua influência no novo governo, aqueles instrumentos de alcance mais amplo e estrutural assumiram uma posição de fundo, ao mesmo tempo que iniciativas mais imediatas, capitaneadas pelo Executivo,²⁷ ganharam relevo.

Esse processo se mostrou particularmente nítido no caso da questão indígena. Desde 2011, o orçamento da Funai vem sofrendo sucessivos cortes. Em 2016, ocorreu uma redução de quase um quarto do orçamento de R\$ 653 milhões autorizado pelo Congresso. O valor executado – R\$ 531 milhões – registrou queda real de 11% em relação a 2015. O Decreto nº 8.859/2016 estipulava um corte de 38% dos recursos para custeio e investimento da Funai²⁸ em 2017, e em maio

24. Entre outras possibilidades aventadas ao longo dos debates parlamentares em torno da proposta, pode-se incluir, como nova exigência, a participação obrigatória das instâncias municipais e estaduais dos poderes legislativos no processo de reconhecimento e demarcação de terras indígenas situadas em seus respectivos territórios.

25. Iniciado em 2012, o julgamento segue empatado até o momento.

26. Após uma longa paralisação, em virtude dos compromissos assumidos com a bancada ruralista enquanto esta compunha a coalização que o apoiava, o governo Dilma Rousseff delimitou nove e homologou quatro áreas indígenas entre janeiro e abril de 2016, quando o destino político do mandato, então já sem sustentação parlamentar, estava definido. Apesar disso, a presidente destituída registrou o menor número de demarcações desde a redemocratização do país. Desde 29 de abril de 2016, já sob a gestão Temer, nenhum decreto de homologação de terras demarcadas foi assinado. Segundo reportagem de João Fellet, publicada em 18 de outubro de 2017 no site da BBC Brasil, a Casa Civil da Presidência enviou ofício ao Ministério Público Federal, em abril de 2017, reconhecendo que determinou a suspensão de titulações de territórios quilombolas até que o STF conclua o julgamento da Adin, o que não tem prazo para ocorrer. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-41644992>>. Acesso em: 5 mar. 2018.

27. É importante mencionar, como parte da estratégia da bancada ruralista de fortalecer o apoio à PEC nº 215, a instalação da CPI da Funai e do Inkra, ocorrida no final de 2015, logo após a aprovação daquela proposta de emenda constitucional no âmbito de uma comissão especial. A CPI foi prorrogada (convertendo-se na CPI da Funai e do Inkra 2) até o primeiro semestre de 2017, concluindo seus trabalhos com a apresentação do relatório final em maio desse ano. O documento solicita o indiciamento criminal de 67 pessoas, entre indígenas, antropólogos, membros de ONGs e servidores, e pede uma “reestruturação” da Funai – a proposta constante na versão inicial do relatório era pela extinção do órgão – e reanálise das demarcações de terras indígenas em andamento e anulação ou revogação de 21 decretos editados pela então presidente Dilma Rousseff relativos à desapropriação de imóveis por interesse social para fins de reforma agrária.

28. Mais dados em: <<https://goo.gl/jcYSNp>>.

desse ano, confirmou-se o contingenciamento de 55% dos recursos discricionários autorizados à fundação.²⁹

Afora as questões orçamentárias, uma série de atos administrativos recentes denota o processo de enfraquecimento do órgão. A Portaria nº 80, publicada em janeiro de 2017 pelo Ministério da Justiça, modifica o rito de demarcação de terras indígenas, relativizando o peso decisório da Funai ao submetê-la a um “grupo técnico especializado” de assessoramento ministerial, que, além da fundação, será composto pela equipe de consultoria jurídica do ministério e representantes das secretarias de direitos humanos e de igualdade racial, o que, de certo modo, amplia a margem discricionária da decisão. Em março de 2017, o Decreto nº 9.010, propondo uma reestruturação do quadro funcional da Funai, extingue 51 das 297 coordenações técnicas locais, a maioria das quais situadas em áreas remotas da Amazônia³⁰ e responsáveis por oferecer aos indígenas uma representação de Estado frente às pressões que seus territórios sofrem por parte de madeireiros, grileiros e outros agentes.

Para as comunidades quilombolas, a política de regulação fundiária tem caminhado a passos lentos desde seu princípio. Segundo dados do Incra,³¹ até fevereiro de 2016, haviam sido expedidos 210 títulos em 151 territórios para 241 comunidades³² – o que representa apenas cerca de 10% do total de comunidades certificadas.³³ Metade dos títulos foi emitida entre 2010 e 2015. A aceleração das titulações nesse último quinquênio pode ser atribuída a três fatores: a precedência de um grande quantitativo de certificações acumuladas, a maior participação relativa de órgãos não federais nos processos titulatórios – Incra e Secretaria do Patrimônio da União (SPU) responderam por apenas 40% do total de títulos – e a área média menor dos territórios regularizados no período (760,4 hectares) em comparação com a dos territórios titulados antes de 2010 (8,9 mil hectares), com a daqueles cujos processos de titulação estão em andamento (9,5 mil hectares) ou, ainda, com a das terras indígenas homologadas e regularizadas (242,9 mil hectares).³⁴

29. Para mais informações, ver: <<https://goo.gl/J16V9R>>.

30. Um detalhamento recente desses cortes e das regiões atingidas pode ser visto em: <<https://goo.gl/EeMmvU>>. Acesso em: 4 nov. 2017.

31. Ver o *link* do arquivo em excel em: <www.incra.gov.br/tree/info/file/8797>. Acesso em: 5 nov. 2017.

32. As diferenças entre esses números devem-se, primeiramente, ao fato de uma mesma comunidade ser beneficiada por mais de um título parcial de sua área e, além disso, à coexistência, em muitos casos, de mais de uma comunidade quilombola em um mesmo território.

33. A certificação de autorreconhecimento quilombola corresponde à primeira etapa do processo de regularização do território e é atribuição da Fundação Palmares.

34. Terras indígenas já registradas em nome da União. Ver em: <<https://goo.gl/vw2psH>>. Acesso em: 5 nov. 2017. Além disso, as demarcações de terras indígenas tendem a ser mais conflituosas que as de territórios quilombolas, na medida em que, no caso destas últimas, os ocupantes não quilombolas podem ser indenizados pela perda de suas áreas, ao passo que os ocupantes não indígenas, em áreas homologadas como terras indígenas, são passíveis de desintrustão, sem direito à indenização.

A reforma administrativa e ministerial empreendida pela gestão Temer acrescentou outro forte limitante à política de regularização das terras quilombolas ao subordinar as competências do Incra à Casa Civil por meio do Decreto nº 8.865/2016. Com isso, as pautas relativas à reforma agrária e à delimitação das terras das comunidades remanescentes de quilombos (art. 3, I e III) deixaram de estar vinculadas a órgãos executivos, com autonomia relativa e especialidade técnica na consecução das políticas agrárias e fundiárias, para se subordinarem ao núcleo de controle político do bloco de poder do governo.

Os indícios de aumento da violência patronal

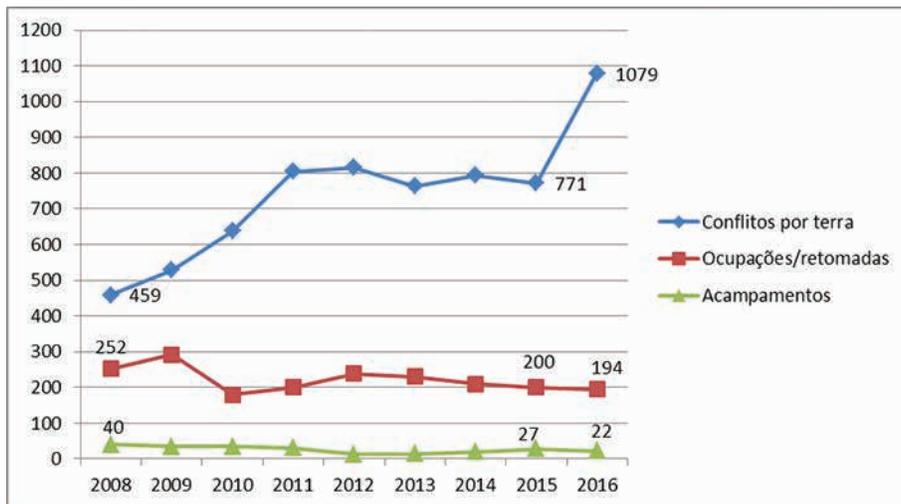
Embora, do ponto de vista territorial, os conflitos por terra que atingem povos indígenas e comunidades quilombolas estejam associados à dinâmica do capital agropecuário que faz avançar a fronteira agrícola em direção às terras públicas; do ponto de vista dos direitos, a escalada da violência contra esses grupos sociais encontra uma possível explicação no fato de eles serem os únicos a dispor de proteção constitucional sobre as terras reivindicadas como suas.³⁵ A previsão dessa garantia legal, na medida em que subtrai virtualmente essas terras do mercado fundiário e as coloca sob proteção do Estado, confronta-se com a pressão pelo aumento das áreas de monocultura de grande escala,³⁶ uma pressão que se exerce mais intensamente nas franjas da fronteira agrícola e tem por alvo terras públicas e áreas de titularidade indefinida ou sob regimes precários de ocupação. É este, por exemplo, o caso dos posseiros, grupo social que, de 2015 para 2016, registrou um aumento de 60% do número de conflitos, atrás apenas dos quilombolas (cujos conflitos subiram 84% de um ano para outro) e acima mesmo dos indígenas (alta de 58% do número total de conflitos).

Esse crescimento da violência, entretanto, tem uma característica importante, que sobressai quando se agrupam os dados de conflito com os dados de ocupações/retomadas e acampamentos: os “vetores” de conflito que podem ser atribuídos aos trabalhadores – as ocupações/retomadas e os acampamentos – têm recuado, em termos numéricos, quase ininterruptamente, desde 2008, ao passo que os “vetores” patronais do conflito por terra, isto é, os atos em que está presente algum tipo de violência contra os trabalhadores (expulsão, despejo, destruição de bens, pistolagem), têm aumentado ano a ano, culminando nos números alarmantes de 2016. Essa dinâmica pode ser observada no gráfico 3.

35. Nos arts. 67 e 68, dos Atos e Disposições Transitórias: o primeiro prevê a demarcação, em favor deles, das terras tradicionalmente ocupadas por povos indígenas; o segundo reconhece às comunidades quilombolas a propriedade definitiva das terras que ocupam e obriga a União a emitir os respectivos títulos.

36. Esses dados serão apresentados mais adiante.

GRÁFICO 3
Evolução do total de conflitos por terra, por tipo de conflito – Brasil (2008-2016)



Fonte: CPT (2016).

Elaboração dos autores.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Os dados da CPT apontam que, enquanto o número de ocupações/retomadas caiu em um quarto e o número de acampamentos se reduziu quase à metade de 2008 a 2016, o número de conflitos por terra que pode ser caracterizado como violência patronal subiu 2,3 vezes no mesmo período.

O gráfico 4 mostra como se comportaram os números da violência contra a posse e a ocupação, de acordo com o tipo de violência sofrido pelas famílias envolvidas em conflito por terra.³⁷ O total de famílias ameaçadas de despejo em 2016 – ou seja, sujeitas a serem retiradas, por mandato judicial, da área que ocupam – corresponde a oito vezes o número registrado em 2008 e a uma alta de 20% em relação a 2015; o número de famílias despejadas subiu 41% de 2008 a 2016; no mesmo período, praticamente dobrou o número de famílias que tiveram suas casas destruídas. O total de famílias expulsas por ação privada subiu 43% de 2008 a 2016, chegando a 2,6 mil.

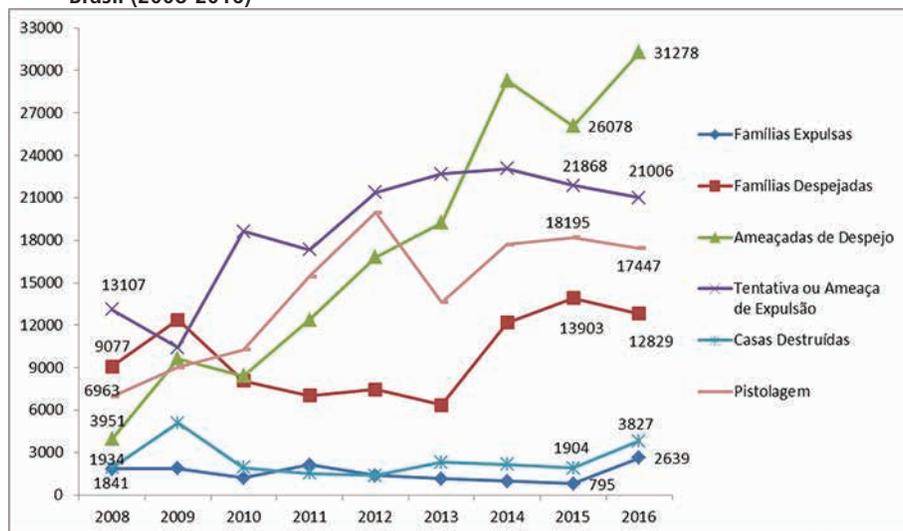
Também registraram significativa alta o número de famílias que sofreram ameaça de expulsão – 60% a mais em 2016 em comparação com 2008 – e o

37. Dada a metodologia da CPT, os totais de famílias envolvidas em conflito por terra não correspondem aos totais de famílias vítimas das formas específicas de violência mostradas no gráfico 4. Isto ocorre porque a contagem do total de famílias envolvidas em conflito leva em consideração todas aquelas que vivem em uma área sob disputa e estão expostas às formas específicas de violência que apenas parte delas efetivamente sofreu.

daquelas que foram vítimas de ações de pistolagem – 2,5 vezes maior em 2016 que em 2008 –, o que de certo modo sugere que a tática de intimidação com agentes particulares armados segue sendo um dos principais recursos de violência usados contra as famílias camponesas que ocupam terras em disputa.

GRÁFICO 4

Evolução do total de famílias vítimas de violência contra a ocupação e a posse – Brasil (2008-2016)



Fonte: CPT (2016).

Elaboração dos autores.

- Obs.: 1. Os relatórios da CPT incluem outras formas específicas de violência contra a ocupação e a posse, como a destruição de roças e de bens, não incluídas no gráfico por economia visual.
2. Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A disputa sobre as terras públicas

Uma terceira dimensão dos conflitos por terra diz respeito ao avanço do grande setor agropecuário sobre as terras públicas de destinação definida – como os assentamentos de reforma agrária e as áreas protegidas³⁸ – ou aquelas sob regime transitório ou precário de titularidade ou ocupação – compreendidas sob o termo genérico de “terras devolutas”.

Tal ofensiva está por trás, como visto, dos instrumentos pelos quais a bancada ruralista procura restringir ou fazer retroceder as políticas de demarcação de áreas indígenas e quilombolas. Iniciativas com o objetivo de reduzir o tamanho ou o

38. De acordo com o Decreto nº 5.758/2006, entende-se como área protegida as unidades de conservação definidas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), as terras indígenas e terras ocupadas por remanescentes quilombolas.

status de proteção de unidades de conservação (UCs) – parques, florestas e reservas – em favor do agronegócio e do setor de mineração – tais como a MP nº 756, de dezembro de 2016, que propunha reduzir a Floresta Nacional do Jamanxim, e a Portaria nº 128, de abril de 2017, do Ministério das Minas e Energia (MME), que abriu caminho para a extinção da Reserva Nacional de Cobre e Associados (Renca) – também foram encaminhadas, mas sofreram grande resistência dos ambientalistas e da comunidade internacional. Dessa forma, seguem em discussão – em meio a vários recuos do governo – ao longo do segundo semestre de 2017.

A mercantilização das terras públicas também avançou no período por intermédio da MP nº 759/2016 – convertida na Lei nº 13.465/2017 –, e passou a desdobrar-se em duas frentes definidas: a pressão pela titulação acelerada dos lotes dos assentamentos de reforma agrária e a expansão da política de regularização fundiária de ocupações privadas em terras públicas federais em todo o país.

A Lei nº 13.465/2017 promove grandes mudanças na política de reforma agrária. Em primeiro lugar, cria condições para a titulação em massa dos lotes, não só encurtando os prazos e suprimindo requisitos antes obrigatórios à concessão de títulos de domínio – que transferem a terra à propriedade particular do assentado –, mas convertendo tal iniciativa em verdadeira política de Estado. A justificativa oficial, apontando que a Constituição prevê (art. 189) a concessão de título de domínio (TD) como direito dos assentados e que, nos últimos trinta anos, apenas 15% deles foram titulados,³⁹ pouco leva em conta os riscos de reconcentração fundiária e evasão de famílias rurais do campo que tal política pode representar. Dando nova redação à Lei nº 8.629/1993, a Lei nº 13.465 determina que um projeto de assentamento passe a ser considerado “consolidado” a partir do momento em que completa quinze anos de criação – ou em até três anos, se já tiver cumprido esse prazo em 1º de julho de 2017 –, *independentemente* da implementação (art. 17, § 6º e § 8º) dos créditos de instalação aos assentados e da conclusão dos investimentos na infraestrutura do projeto (água, luz, estrada etc.). Uma vez que a consolidação prevê outorga dos instrumentos definitivos de titulação (art. 17, V) e que um projeto pode ser “emancipado” se mais da metade dos assentados são titulados, essa autorização dada pela nova lei poderá titular assentados em situação de vulnerabilidade social, desassistidos de políticas básicas de estruturação produtiva e sem outro horizonte que não a venda dos lotes.

Além desse incentivo “negativo”, a Lei nº 13.465/2017 aduz ainda dois incentivos “positivos” para promover a saída dos assentados dos seus lotes por meio de venda da terra que o título de domínio passa a permitir-lhes: reiterando um

39. Segundo a *Cartilha de esclarecimentos* a respeito da MP nº 759, publicada pela presidência da República, “o ritmo administrativo de titulações foi significativamente reduzido” nos últimos anos: de 2000 a 2002 foram emitidos 62.196; de 2003 a 2010, 17.843; de 2011 a 2015, 4.926 TDs (Brasil, 2016c). Disponível em: <<https://goo.gl/StmWuW>>.

precedente já constante na Lei nº 13.001/2014, o novo dispositivo legal autoriza a negociação privada do lote de reforma agrária após dez anos decorridos do contrato de concessão de uso, o instrumento inicial que confere ao assentado a posse de um lote num assentamento recém-criado. Isto significa que, uma vez que se lhe conceda o título de domínio da terra, o assentado, se já contar mais de dez anos no assentamento, pode vender seu lote tão logo tenha adimplido com o valor da alienação.⁴⁰ Os critérios de definição desse valor, também objeto de alteração legal,⁴¹ constituem um incentivo econômico adicional: ele será estabelecido entre 10% e 50% do valor mínimo da pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária, ou seja, corresponderá a algo entre metade e um décimo de um preço já significativamente inferior ao de mercado. Para lotes de dimensão inferior ou igual a um módulo fiscal – que correspondem a cerca de 80% dos lotes em assentamentos⁴² –, a Lei nº 13.001/2014 já garantiu a transferência não onerosa da titularidade ao assentado.

A única ressalva constante na lei contra os riscos de que a venda dos lotes dos assentados dê ensejo a um ciclo de reconcentração fundiária em uma área reformada – pondo a perder todo o acúmulo de luta e mobilização social e todos os investimentos públicos envolvidos na criação de um assentamento – é a proibição de que a terra vendida venha a integrar uma propriedade de área superior a quatro módulos fiscais.⁴³ Ocorre, entretanto, que essa vedação legal vigora apenas para a primeira negociação da área: nada impede que o primeiro comprador venha revendê-la em seguida a um segundo comprador que a integre a uma grande propriedade. A rigor, dado o baixo preço da terra, não é improvável que o comprador interessado “adiante” ao assentado o recurso necessário à titulação da área e, depois, deduza esse valor da compra subsequente.

Outro agravante da política de titulação consiste na autorização que a Lei nº 13.465/2017⁴⁴ dá à celebração de contratos de integração entre empresas e assentados. Em regra, pelos contratos de integração, a empresa integradora fornece

40. O art. 189 da Constituição Federal prevê que os beneficiários da reforma agrária receberão “títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos”. Os defensores da MP nº 759/2016, nos debates que precederam sua conversão em lei, argumentaram que caberia à “regulamentação infraconstitucional disciplinar o alcance” de tais títulos. A escolha legislativa adotada foi considerar que o termo inicial de contagem “do prazo de inegociabilidade” deveria ser o contrato de concessão de uso – um “instrumento precário e provisório” – e não o próprio título de domínio, a fim de evitar que o beneficiário tivesse que “aguardar mais 10 anos após o recebimento do título para poder negociar a parcela”. A própria forma com que tal argumento é construído deixa implícito que a venda do lote é um fim esperado (Brasil, 2016c, p. 15).

41. Introduzida pela Lei nº 13.465/2017 no art. 17 da Lei Complementar nº 76/1993.

42. Módulo fiscal é uma unidade de medida, em hectares, correspondente à área mínima necessária para que um estabelecimento agrícola seja viável do ponto de vista socioeconômico. O valor é fixado pelo Incra para cada município, levando em conta o tipo de exploração predominante, a renda obtida, e o conceito de “propriedade familiar”. A dimensão de um módulo fiscal no Brasil varia de 5 hectares (próximo a áreas metropolitanas no SE) a 110 hectares (na Amazônia).

43. Segundo o § 1º do art. 22 da Lei nº 8.629/1993, modificado pela Lei nº 13.465/2017.

44. Modificando o parágrafo único do art. 21 da Lei nº 8.629/1993.

os insumos controlados e o pacote tecnológico da produção⁴⁵ aos produtores integrados; estes, obrigados a vender apenas para ela a produção, recebem o valor estipulado pela empresa, abatido dos “créditos” referentes ao fornecimento inicial. Essa prática, na medida em que compromete a autonomia produtiva dos assentados e em que pode significar, na prática, a cessão de direito de uso da terra a terceiros, era vedada aos beneficiários da reforma agrária. Essa permissão, somada aos efeitos da titulação, pode desencadear um amplo processo de arrendamento privado dos lotes de assentamento. Com isso, além da forte pressão para que os assentados, titulados e sem condições objetivas de produzir, deixem o campo após a venda dos seus lotes, pode ocorrer que muitos deles permaneçam sob a dupla e inaudita condição de arrendadores proletarizados pela empresa arrendatária: esta, dominando o processo produtivo e a cadeia de comercialização, acaba por controlar o uso da terra.

Embora caiba dizer que a possibilidade de promover uma ampla titulação dos assentamentos em regime precário foi efetivamente inaugurada pela Lei nº 13.001/2014,⁴⁶ alguns elementos da conjuntura presente e da Lei nº 13.465/2017 parecem conferir a essa possibilidade a dimensão de uma política de Estado. Em primeiro lugar, a Lei nº 13.001/2014 permitia ao assentado optar se desejava receber um título de domínio ou uma concessão de direito real de uso (CDRU), um instrumento que não transfere ao assentado a propriedade privada da terra – a área segue sendo pública –, mas lhe assegura a estabilidade da posse e o direito de transmiti-la a seus descendentes. A CDRU foi incorporada à prática administrativa do Incra em parte para atender à situação jurídica nova de assentamentos criados em terras públicas federais,⁴⁷ em parte para conservar o caráter público das terras dos assentamentos, assinalando limites à expansão de um mercado fundiário concentrador e, ao mesmo tempo, assegurando aos beneficiários da reforma agrária a extensão da posse estável da terra à continuidade da família. No entanto, a Lei nº 13.465/2017 retira do assentado o direito de escolher a modalidade do título e transfere essa prerrogativa ao Incra. O contexto normativo permite presumir que a uniformização dos títulos, por parte da autarquia, irá se dar sob a forma de TDs.

Com efeito, a *Cartilha de esclarecimentos* publicada pela Presidência da República a respeito dos efeitos da MP nº 759/2016 fixa a meta de emitir, a partir de sua promulgação – dada na forma da Lei nº 13.465/2017 –, 130 mil títulos

45. A adoção de um pacote tecnológico único (agrotóxicos, vacinas etc.) e de insumos de origem controlada (sementes, mudas, animais para engorda etc.) é essencial para garantir a uniformidade dos produtos.

46. Para uma análise detalhada dessa lei e do seu impacto fundiário, ver: *Brasil em Desenvolvimento 2014*, v. 1, cap. 13 (Ipea, 2014).

47. Entre 2011 e 2015, por exemplo, foram concedidas 12,6 mil CDRUs contra 4,9 mil TDs.

de domínio.⁴⁸ A definição dessa meta configura por si só o caráter de política de Estado que a titulação assumiu. Mais que isso, foi notícia recente⁴⁹ a criação de um *ranking* institucional no Incra que estabelece metas e premia superintendências regionais que emitem o maior número de títulos: de acordo com a matéria, de 2015 a 2016, a emissão de títulos de domínio aumentou de 1.222 para 7.356, ao passo que o número de novas famílias assentadas caiu de 26.335 para 1.686.

Por fim, a Lei nº 13.465/2017 introduz modificações na forma de obtenção de novas terras para a reforma agrária que, se não paralisa gravemente tal política, reduzem-na a um instrumento subsidiário ao funcionamento do mercado de terras. O dispositivo altera o art. 5º da Lei nº 8.629/1993, criando na lei a figura do “acordo administrativo” entre o proprietário e o Incra, para: *i*) nas obtenções por compra e venda, autorizar o pagamento total em dinheiro ao proprietário,⁵⁰ em valores adequados ao mercado imobiliário, de modo a garantir “a competitividade da proposta de aquisição do Incra” (Brasil, 2016c, p. 9); *ii*) nas obtenções por desapropriação, estender ao desapropriado o benefício da redução dos prazos de resgate dos títulos da dívida agrária (TDAs) – que indenizam o proprietário pela perda da terra – sem necessidade de propor ação judicial.

A preocupação em garantir que o Incra concorra “em iguais condições no mercado de terras” (Brasil, 2016c) deixa subtendido que o principal instrumento de aquisição de terras para a reforma agrária será a compra e venda (*op cit.*, p. 28), a preços de mercado, em detrimento das desapropriações por interesse social. Com isso, a reforma agrária não apenas perde seu caráter de política de intervenção fundiária sobre a estrutura fortemente concentrada da propriedade da terra como, ainda, deixa de ter, na figura da desapropriação, qualquer efeito de sanção sobre os latifúndios improdutivos.

Esse veloz e recente processo de reconfiguração do espaço agrário, marcado pela ofensiva do setor patronal, conjuga-se com o sensível aumento dos números de conflitos envolvendo grupos sociais caracterizados por certa estabilidade na sua condição em relação à terra – assentados e posseiros –, em contraste com a redução

48. O mesmo documento projeta ainda a emissão de “327 mil CCUs e CDRUs”. Embora essa meta agregue dois instrumentos bem diferentes – o primeiro, de caráter inicial e provisório, identificando o assentado como beneficiário da reforma agrária; o segundo, de caráter mais estável, distinguindo-se do TD apenas por não ser negociável –, pode-se afirmar que, desse total, até 150 mil se referem à regularização, via CCUs, da situação de produtores rurais que ocuparam de maneira informal lotes da reforma agrária, mas cujo perfil socioeconômico se adequa aos critérios de eleição dos beneficiários da política (Brasil, 2016c, p. 17). Em todo caso, o fato de não haver meta individualizada para a CDRU – modalidade que vinha crescendo entre os beneficiários recentes da reforma agrária – permite supor que tanto ela quanto a CCU podem converter-se apenas em instrumentos de transição burocrática para o TD. Notícia recente reporta que o Incra pretende emitir, até o final de 2017, 250 mil títulos, o que corresponderia a quase um quarto de todas as terras da reforma agrária no país. Para mais detalhes, ver: <<https://goo.gl/GNKxxV>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

49. Para mais informações, ver: <<https://goo.gl/vYKse5>>. Na mesma matéria, há um *link* para a resposta da autarquia à reportagem.

50. Pela regra anterior, apenas as benfeitorias eram pagas em dinheiro; o valor da terra nua era pago em títulos da dívida agrária.

do ritmo de crescimento de conflitos envolvendo o grupo social historicamente mais ativo na luta por terra – os sem-terra. Os dados da CPT apontam que, de 2014 a 2016, os totais de famílias de assentados e posseiros envolvidas em conflitos por terra cresceram, respectivamente, 65% (chegando a 11.129) e 84% (chegando a 21.665), enquanto o total de famílias sem-terra em conflitos praticamente não se alterou (queda de 5%). Como foi visto, o aumento da violência contra posseiros insere-se no quadro mais amplo da disputa pelas terras públicas e da expansão da fronteira agrícola. Essa dimensão dos conflitos imbrica-se a outro conjunto de mudanças, introduzidas pela Lei nº 13.465/2017 na Lei nº 11.952/2009, que trata da regularização fundiária de posses privadas sobre terras públicas federais na Amazônia legal.

O novo dispositivo traz duas mudanças principais em relação à lei anterior: amplia de 1.500 ha para 2.500 ha (art. 6, da Lei nº 11.952/2009) o limite máximo da área pública passível de regularização fundiária – com consequente reversão do domínio de grandes áreas para a propriedade privada do autodeclarado ocupante – e estende as regras de regularização de terras da Amazônia para outras áreas do Incra situadas em todo o território brasileiro (art. 40-A).

Muitas das condições elencadas para a emissão de títulos de domínio dos lotes dos assentamentos rurais se repetem no caso da regularização fundiária das ocupações privadas em terras públicas: *i*) alienação gratuita da área pública de até 1 módulo fiscal (MF) em favor do possuinte de boa-fé (art. 11, Lei nº 11.592/2009); *ii*) alienação onerosa de áreas superiores a essa com preço variando entre 10% e 50% do valor mínimo da pauta de avaliação de terra nua, elaborada pelo Incra (art. 12, § 1º); *iii*) inegociabilidade do título por prazo de dez anos, reservada entretanto a possibilidade de venda do lote após três anos àqueles beneficiários que quitarem integralmente o pagamento do valor da terra nua (art. 15, § 2º).

Além dos impactos que essa ampla política de privatização de terras públicas federais na Amazônia pode provocar em termos ambientais e fundiários,⁵¹ vale reiterar aqui as conexões que tal processo tem com a necessidade estrutural do grande setor agropecuário de expandir o mercado de terras e com os números da violência no campo envolvendo posseiros, sobretudo na região Norte, segundo os dados da CPT. Com efeito, o gráfico 2 deste capítulo mostra que, de 2009 – quando a Lei nº 11.952 lançou o programa Terra Legal de regularização das ocupações em terras públicas na Amazônia – a 2011, e no biênio 2015-2016, o total de conflitos envolvendo posseiros cresceu consideravelmente: 2,2 vezes no primeiro período e 60% no segundo. Em média, oito em cada dez desses conflitos no último biênio ocorreram em estados da Amazônia Legal.

51. Para uma análise detalhada desses impactos, ainda referida à primeira redação da Lei nº 11.952/2009, ver *Brasil em desenvolvimento*, 2010, v. 3, cap. 29 (Ipea, 2010).

3.2.2 A desproteção ao meio ambiente

Em paralelo às questões fundiárias e aos conflitos agrários, é importante mencionar algumas das medidas recentemente encaminhadas na direção de reduzir a atuação do Estado na regulação da atividade exercida pelo agronegócio, em especial no que diz respeito à proteção ambiental. Tal agenda impacta decisivamente a vida dos povos do campo e da cidade, na medida em que comprometem frontalmente o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à alimentação saudável em benefício dos interesses privados do agronegócio.

O *Plano Agro+*, lançado no dia 24 de agosto de 2016, teve exatamente essa finalidade. Focado no objetivo de modernizar e desburocratizar as normas e os processos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), sua primeira etapa contemplou 69 medidas reivindicadas por 88 entidades representativas do agronegócio brasileiro.⁵² A fala do ministro Blairo Maggi na ocasião do lançamento do Plano explicita o caráter das proposições. Segundo o ministro, quando questionado sobre a decisão de reduzir a fiscalização sanitária:

o que nós estamos fazendo é... retirando de algumas áreas a fiscalização que já não se faz mais necessária. (...) Temos de desonerar o setor e, também, o Estado brasileiro não tem mais condições de ficar contratando centenas de técnicos para essas posições burocráticas. (...) *Nós temos de confiar mais nas empresas que fazem.* Quem vai penalizar as empresas, uma vez erradas, pegas numa infração, é o sistema de fiscalização, que continuará sendo, mas *principalmente o mercado tem de punir aquele que faz as coisas erradas.* (...) Temos que dar mais credibilidade àqueles que estão no sistema e que investem milhões e bilhões de reais (...). *Não é possível que uma empresa de café, por exemplo, ou de maçã, ou de fumo, que investe milhões de dólares em processos, que tem controles absolutos sobre suas coisas, que o Estado tem que cancelar ela.* Não, o Estado não tem que cancelar. *O Estado tem que fazer fiscalizações pontuais, seletivas e a gente liberar.* (grifo nosso).⁵³

Fica patente que a proposta de modernização e desburocratização do Estado ignora que existem conflitos entre interesses públicos e privados. Ao contrário, tais interesses são tratados como se fossem coincidentes, e a questão da regulação estatal é reduzida à identificação de quem “faz as coisas erradas”. Nesses termos, ganha força o discurso de que os aparatos regulatórios e fiscalizatórios implicam custos demasiadamente altos, que recaem sobre toda a sociedade e, supostamente, sobre uma maioria que “faz as coisas certas”. Conformam-se, assim, o cenário propício à desregulamentação da atividade econômica e à prevalência dos interesses privados.

52. Na ocasião do lançamento do Plano Agro+, o governo ressaltou que as 69 medidas contempladas conformam, apenas, a primeira fase do plano. Somadas às demais que virão, o governo pretende implementar 283 medidas, das 315 demandas realizadas pelas 88 entidades representativas do agronegócio ouvidas. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2016/08/governo-lanca-plano-de-desburocratizacao-do-agronegocio>>. Acesso em: 25 out. 2016.

53. Transcrição livre de entrevista coletiva do ministro Blairo Maggi após cerimônia de lançamento do Plano Agro+, no dia 24 de agosto de 2016. Vídeo postado pela TVNBR, disponível em: <<https://goo.gl/pbgxH>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

O caso da Lei nº 13.301/2016, sancionada por Michel Temer em 27 de junho, revela os perigos de uma regulação estatal frágil que tende a privilegiar interesses de grandes grupos econômicos. A mencionada lei autorizou a pulverização aérea de agrotóxicos em áreas urbanas contra o mosquito *Aedes aegypti*, vetor de dengue, zika e chikungunya. Até a sanção do presidente, vários setores da sociedade e do próprio Estado se manifestaram contrários à medida.⁵⁴ Todas as recomendações, entretanto, foram inócuas. A Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), órgão que lidera o combate à dengue e outras doenças transmitidas pelo vetor, publicou em 14 de julho a Nota Técnica nº 4, que ressalta que a medida “carece de embasamento científico, tem efeito extremamente reduzido contra o vetor, representa um retrocesso nas estratégias de comunicação e saúde, tem uma relação custo/benefício incompatível com a realidade do país (de qualquer país) e coloca em risco a última ferramenta de controle químico atualmente disponível contra *Aedes aegypti* adultos (o inseticida malathion)” (Fiocruz, 2016).

Os embates contra a desregulamentação do uso de agrotóxicos no país não se resumiram ao episódio da Lei nº 13.301/2016. Em abril de 2017, a imprensa noticiou que o Mapa preparou uma medida provisória para afrouxar as regras de registro de agroquímicos, permitindo o uso de substâncias atualmente proibidas, classificadas como cancerígenas ou teratogênicas, desde que utilizadas “em condições recomendadas para uso”. Segundo reportagem do jornal *O Estado de São Paulo* (Formenti, 2017), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) – que integra o Comitê Técnico de Assessoramento encarregado de avaliar os critérios para uso de agrotóxicos no Brasil – se posicionou contrário à medida e emitiu nota técnica com o seguinte juízo: “a edição da MP poderá gerar insegurança na população quanto à exposição de pessoas e recursos naturais a substâncias preocupantes e, também, quanto à contaminação de produtos agrícolas”. Desde então, a MP foi aparentemente abandonada e a aposta do agronegócio provavelmente se redirecionou à aprovação do Projeto de Lei nº 6.299/2002, de autoria de Blairo Maggi, cujo escopo é ainda mais amplo no sentido de desregulamentar a comercialização e o uso de agrotóxicos no Brasil.⁵⁵

54. Ao longo de junho de 2016, o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) pleitearam o veto da lei. Até mesmo o Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador, do Ministério da Saúde, emitiu nota contrária à adoção desta medida. A Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco) denunciou que a lei foi acolhida em benefício do Sindicato Nacional das Empresas de Aviação Agrícola (Sindag), principal interessado em sua implementação. Ver ofício em: <<https://goo.gl/F5U6TM>>, acesso em: 17 ago. 2016; exposição de motivos em: <<https://goo.gl/F57Vzq>>, acesso em: 17 ago. 2016; <<https://goo.gl/DPnLUo>>, acesso em: 17 ago. 2016; e <<https://goo.gl/EVhNcX>>, acesso em: 17 ago. 2016.

55. O Projeto de Lei nº 6.299/2002 tramita na Câmara dos Deputados pensado a outras 28 propostas legislativas. Entre os dispositivos mais polêmicos, há a criação de uma *Comissão Técnica Nacional de Fitossanitários (CNTFito)*, que teria a função de avaliar quais agrotóxicos seriam liberados para utilização, e retiraria o poder de veto que atualmente o Ibama e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) têm. Além disso, há um dispositivo semelhante ao que seria proposto na MP, que permite que agrotóxicos atualmente proibidos possam ser liberados, desde que não haja um “risco inaceitável” na sua utilização.

A despeito dos embates, a tônica de “liberar” já se revela nas estatísticas de registros concedidos a novos agroquímicos. Segundo dados da Secretaria de Defesa Agropecuária do Mapa, 277 novos agroquímicos foram registrados no ministério em 2016, um recorde histórico. No primeiro semestre de 2017 (até 30 de junho), este número já alcançava 171 novos agroquímicos. As informações disponíveis para o período 2005-2015 indicam que a média anual de novos registros era de 140, e o ano de maior número de registros havia sido 2007, com 203 novos registros.⁵⁶

A disputa em torno da desregulamentação do licenciamento ambiental também ganhou relevância no período recente. Em 2015, o senador Romero Jucá apresentou o Projeto de Lei do Senado nº 654, que institui procedimento de licenciamento ambiental *especial* para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional. O objetivo da proposta era autorizar o Poder Executivo a indicar, via decreto, empreendimentos sujeitos a um licenciamento ambiental “simplificado”, que se daria em uma única fase, com prazos pré-determinados e “enxutos”. O projeto de lei foi aprovado na Comissão Especial de Desenvolvimento Nacional do Senado Federal, criada para propor soluções que promovessem o desenvolvimento nacional em contexto de crise econômica. O parecer do então relator, senador Blairo Maggi, recomendou sua aprovação, baseando-se no diagnóstico de que “o moroso rito do licenciamento ambiental, em três fases, freia o desenvolvimento brasileiro e afasta novos investimentos, nacionais e internacionais, em empreendimentos desenvolvidos no país” (Maggi, 2015).

Vários setores da sociedade civil organizada e do próprio Estado brasileiro se articularam para evitar a instituição do proposto rito sumário de licenciamento. Assinaram um *Manifesto em defesa do licenciamento ambiental no Brasil*⁵⁷ 136 instituições denunciando que a proposta – além de eliminar as instâncias de participação cidadã e minimizar o papel dos órgãos fiscalizadores de impactos sociais no licenciamento – promoveria uma flexibilização do licenciamento justamente para os empreendimentos que o poder público deveria conferir maior controle e prevenção, dados o porte e a complexidade dos projetos de infraestrutura.

Em consonância com o manifesto da sociedade civil, o Ministério Público Federal emitiu, em dezembro de 2015, o Parecer Jurídico nº 4, da Quarta Câmara de Coordenação e Revisão, acerca do PL nº 654/2015. Segundo o parecer, o PL é inconstitucional, pois “simplifica o licenciamento ambiental de atividades impactantes, abrindo caminho para a degradação de áreas especialmente protegidas, como as áreas de preservação permanente, e reduzindo os critérios e prazos de elaboração e análise dos estudos ambientais.” Para o Ministério Público Federal, os prazos de análise estipulados no PL são exíguos e desconsideram a necessidade de estudos e análises que, não raro, exigem monitoramento e o registro de, pelo menos, um

56. Mais informações em: <<https://goo.gl/QPJLc1>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

57. Disponível em: <<https://goo.gl/bhrc2x>>. Acesso em: 2 jul. 2017.

ano do ciclo hidrológico ou, ainda, levantamentos participativos, elaboração de cadastros e realização de audiências públicas. Em outras palavras, os prazos – além de insuficientes para uma análise criteriosa e bem fundamentada – eliminam a possibilidade de participação social.

A despeito do debate suscitado pelo PL, no dia 12 de maio de 2016, data do afastamento da presidente Dilma Rousseff, o governo encaminhou ao Congresso Nacional a MP nº 727, que instituiu o *Programa de Parcerias de Investimentos (PPI)*, e definiu que a obtenção de quaisquer licenças, autorizações, registros, permissões relacionadas aos empreendimentos do PPI devem ser concedidos “em prazo compatível com o caráter prioritário nacional do empreendimento”. Tal MP foi convertida na Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, e a flexibilização genérica de licenciamento acelerado foi mantida, apesar das inúmeras manifestações contrárias por parte de organizações da sociedade civil que militam na área⁵⁸ e das várias emendas apresentadas por parlamentares que tentaram salvaguardar a proteção do meio ambiente e dos direitos humanos.⁵⁹

Outro fato relevante sobre o tema foi a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 65/2012, de autoria do senador Acir Gurgacz, na Comissão de Justiça do Senado Federal. A proposição foi aprovada no dia 27 de abril de 2016, em meio à votação do processo de *impeachment* da presidente Dilma, e autoriza a execução de obra a partir da apresentação do estudo prévio de impacto ambiental (EIA), e impossibilita sua suspensão ou cancelamento, a não ser em face de fato superveniente. Segundo a justificação apresentada na PEC, “uma das maiores dificuldades da administração pública brasileira, e, também uma das razões principais para o seu desprestígio, que se revela à sociedade como manifestação pública de ineficiência, consiste nas obras inacabadas ou nas obras ou ações que se iniciam e são a seguir interrompidas (...)”.⁶⁰ O relatório favorável à PEC, aprovado na Comissão de Justiça, de autoria de Blairo Maggi, destaca que a “proposta inova o ordenamento jurídico na medida em que não permite a suspensão de obra ou o seu cancelamento após a apresentação do estudo prévio de impacto ambiental (EIA)” e que, ao fazê-lo, garante “segurança jurídica à execução das obras públicas.”⁶¹

Tal fato provocou reação imediata do Ministério Público Federal, que no dia 3 de maio de 2016 publicou nota técnica argumentando que tal proposição é inconstitucional (Brasil, 2016a). Para o MPF, a concessão de autorização à execução de obra tão só com a apresentação do EIA, independentemente de sua análise pelos órgãos licenciadores e sem possibilidade de revisão e controle administrativo

58. Ver *Nota de entidades da sociedade civil sobre a Medida Provisória 727/2016 que criou o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI)*, de 8 de setembro de 2016, assinada por 77 redes e organizações da sociedade civil. Disponível em: <<https://goo.gl/4KqgkD>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

59. Emendas apresentadas na Comissão Mista da MPV 727/16. Disponível em: <<https://goo.gl/3LsA5f>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

60. Disponível em: <<https://goo.gl/3MEVG5>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

61. Disponível em: <<https://goo.gl/qJmG1q>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

e judicial, retira totalmente do Judiciário e do próprio órgão licenciador qualquer controle efetivo sobre o cumprimento de condicionantes socioambientais, o que ofende os limites materiais, previstos nos incisos III e IV do preceito – separação de poderes e direitos e garantias fundamentais. Além disso, segundo o documento:

Pela sua própria natureza, (o EIA) não equivale a uma licença ou autorização para execução do que quer que seja. A simples apresentação deste estudo não tem o condão de autorizar desde logo a execução de uma obra ou atividade, pela total inadequação deste instrumento para esse fim. Necessariamente, deverá ser avaliado pelos órgãos de controle ambiental, submetido ao crivo da população interessada, seja por meio de consultas ou audiências públicas, complementado e corrigido quando se mostrar necessário (e a prática demonstra que a qualidade desses estudos deixa muito a desejar, exigindo atenção redobrada em sua análise) e, quando necessário, submetido, inclusive, ao controle do Ministério Público e do Poder Judiciário (Brasil, 2016a, p. 8).

A ofensiva contra o licenciamento ambiental no Congresso Nacional abarca, ainda, diversos outros projetos em tramitação. O PL nº 3.729/2004, apensado a outros dezenove, também provocou intenso debate no período em análise. Em agosto de 2017, o relator do PL e integrante da Frente Parlamentar da Agropecuária, deputado Mauro Pereira, apresentou um substitutivo à Comissão de Finanças e Tributação, que tramita em regime de urgência na Câmara dos Deputados e deve ser votado no Plenário ainda em 2017. O substitutivo visa instituir uma “lei geral do licenciamento ambiental” e, segundo o relatório do deputado, “ele tem por base a proposta trazida pelo Poder Executivo”, que conduziu uma série de reuniões e debates e “intermediou a discussão para aprimorar ainda mais o texto da proposição” (Brasil, 2004, p. 5-7).

Mais uma vez, o mote foi acelerar o processo de licenciamento, e a estratégia foi inviabilizar o diálogo com a sociedade civil, e reduzir o poder das instituições envolvidas – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), Funai, Fundação Cultural Palmares (FCP), Secretaria do Patrimônio da União (SPU), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), entre outras – a meros órgãos consultivos, sem direito a veto. Outro aspecto extremamente controverso é a grande autonomia que o PL concede a estados e municípios para autorizar investimentos. Muitos críticos alertam que tal autonomia estimularia uma guerra ambiental, ao lado da guerra fiscal que já existe no país. Na avaliação geral do MPF sobre a proposta, “não houve uma única inovação que tivesse a intenção de aumentar a proteção ambiental. Ao contrário, observou-se apenas graves prejuízos ao patrimônio ambiental do país que o substitutivo ao PL nº 3.729/2004 trará caso aprovado” (Brasil, 2016b, p. 4).⁶²

62. Em reportagem do jornal *Valor Econômico*, *Os ruralistas ganham força*, edição de 11 de agosto de 2017, o relator Mauro Pereira disse estar otimista com a aprovação do projeto e afirmou que a relação com o atual governo não poderia ser melhor. “Eu falo com o presidente Temer todos os dias. Tenho autorização para isso. É um governo parlamentarista. Então isso é muito bom”. E acrescentou que, no cenário de atual recessão econômica, quem impede o naufrágio e assegura algum crescimento do PIB é o agronegócio. “Então todos [no Congresso e no governo] tratam o agronegócio com a palma da mão.” (Delgado, 2017).

3.3 A disputa pela regulação do trabalho: reforma trabalhista e trabalho no campo

A última edição deste periódico mostrou que as condições do emprego agrícola tiveram uma sensível melhora no período 2005-2014. O rendimento médio real dos assalariados permanentes e temporários elevou-se, bem como a taxa de formalização. É fato que o nível de emprego decresceu neste período, mas a redução se deu prioritariamente nas ocupações agrícolas mais precárias (Ipea, 2016). Com a desaceleração econômica a partir de 2012, os primeiros sinais de reversão dessa conjuntura começaram a aparecer. A partir de 2015, porém, com o aprofundamento da crise política e econômica, o cenário se agravou bastante, moldando um ambiente muito desfavorável às lutas dos trabalhadores rurais.

Nesse sentido, cabe destacar que a taxa de formalização registrada no mercado de trabalho assalariado rural atingiu 41,1% em 2015, percentual inferior ao assinalado no ano anterior (43,2%). Este movimento significou o primeiro recuo da taxa de formalização desde 2009, ano de estagnação do crescimento do PIB decorrente dos impactos da crise econômico-financeira internacional. O rendimento médio real dos assalariados agrícolas, por sua vez, sofreu uma redução substancial entre 2014 e 2015. Os empregados permanentes diretamente envolvidos na atividade agropecuária assinalaram uma queda de aproximadamente 14,6%. A redução do rendimento dos empregados permanentes nos serviços auxiliares foi ainda maior, de 16,4%. Os empregados permanentes em outras atividades e os temporários registraram um recuo de 6,3% e de 13,6%, respectivamente.

Iniciativas em prol da *adaptação da legislação trabalhista à realidade do campo*, da ampliação das possibilidades de terceirização do trabalho e da descaracterização do trabalho escravo, que, em conjunto, exprimem a disputa pela flexibilização das regras de contratação, uso e remuneração do trabalho agrícola e pela ampliação das fronteiras da exploração do trabalho, ganharam relevância na agenda política.⁶³ Todas passaram a ser compreendidas como elementos-chave para a elevação da competitividade externa do país e a retomada do crescimento econômico, tal como a *Pauta positiva para o Biênio 2016-2017* apregoa.

Inicialmente, as medidas tomadas no período em análise caminharam de forma difusa, com a participação dos três poderes, a depender do objeto em questão. Na medida em que o bloco de poder hegemônico foi se organizando, o Poder Executivo assumiu protagonismo na condução da chamada “modernização” das relações de trabalho, que culminou na aprovação da reforma trabalhista – Lei nº 13.467, de julho de 2017 –, que, embora não trate especificamente do trabalho agrícola, contempla em grande medida as demandas dos empregadores rurais.

63. Essa agenda, mais específica para os trabalhadores agrícolas, caminhou junto com a agenda mais geral de “modernização das relações de trabalho” no país.

Entre os importantes antecedentes da reforma trabalhista que impactam o trabalho no campo, cumpre registrar alguns. Em outubro de 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu, por meio de liminar, a substituição da Taxa Referencial Diária (TRD) pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) como indexador de dívidas trabalhistas.⁶⁴ Em outubro do ano passado, o mesmo STF decidiu, também por meio de liminar, suspender os efeitos da Súmula 277, de 2009, que garantia a ultratividade dos acordos e das convenções coletivas de trabalho.⁶⁵ Convém ressaltar a importância de tais medidas para o trabalho assalariado no campo, ambas patrocinadas pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST). A substituição da TRD pelo IPCA-E visava assegurar que os valores monetários envolvidos em litígios trabalhistas não sofressem uma deterioração muito expressiva do seu poder de compra durante o período de tramitação dos processos até sua conclusão.⁶⁶ A manutenção dos efeitos de acordos e convenções coletivas mesmo após o término de sua validade, conhecida como o princípio da ultratividade, tem como objetivo prolongar no tempo os direitos conquistados pelos trabalhadores e evitar protelações deliberadas no processo de negociação coletiva, tornando a possibilidade da supressão de tais direitos um mecanismo de pressão patronal para que acordos sejam celebrados à revelia da vontade dos trabalhadores.

Desse modo, a suspensão pelo STF das medidas mencionadas apontava para um alívio financeiro das empresas com débitos trabalhistas, às custas de pagamentos de indenizações de menor valor aos trabalhadores, e para a supressão, ainda que por vezes temporária, de direitos assegurados em acordos e convenções coletivas. Parece importante registrar que levantamento do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), com base nos registros do Sistema Mediador do Ministério do Trabalho, indica que, em 2016, 1.027 acordos e convenções coletivas foram celebrados no setor rural, em todas as regiões geográficas do país, evidenciando o amplo alcance das medidas mencionadas para o universo dos trabalhadores assalariados no campo.

No dia 13 de setembro de 2016, o STF publicou decisão do ministro Teori Zavaski, que reformou decisão do TST, que havia anulado uma cláusula de acordo coletivo que excluía o pagamento das horas *in itinere*. No caso, o sindicato dos trabalhadores e a empresa haviam negociado essa exclusão em troca de vantagens concedidas aos trabalhadores por meio de acordo coletivo de trabalho. O ministro, nessa decisão, ressaltou que “não se constata, por outro lado, que o acordo coletivo em questão tenha extrapolado os limites da razoabilidade, uma vez que, embora tenha limitado direito legalmente previsto, concedeu outras vantagens em seu lugar, por meio de manifestação de vontade válida da entidade sindical” (Veiga e Pinheiro, 2016).

64. Mais informações em: <<https://goo.gl/qYZ5vY>>. Acesso em: 30 out. 2017.

65. Mais informações em: <<https://goo.gl/5kGJRi>>. Acesso em: 30 out. 2017.

66. A título ilustrativo, cabe registrar que, no biênio 2015-2016, a TRD acumulou alta de 3,8% contra 18,0% do IPCA-E.

A sentença afeta decisivamente a jornada de trabalho rural, uma vez que longos tempos de deslocamento são a regra. Mas os reflexos de tal jurisprudência não se limitam à questão específica do tempo de deslocamento. A decisão, na verdade, assentou que o negociado entre trabalhadores e empregadores deve ser respeitado, mesmo que este restrinja um direito legalmente previsto. Um fácil caminho, portanto, para a *adaptação da legislação trabalhista à realidade do campo*.

Outra iniciativa relevante foi a aprovação do Projeto de Lei nº 4.302/1998, pela Câmara dos Deputados, em março de 2017, e a sua transformação na Lei nº 13.429/2017 ainda no mesmo mês, após sanção presidencial. A referida lei, ao alterar dispositivos da Lei nº 6.019/1974, modificou o arcabouço jurídico-regulatório existente no país acerca do trabalho temporário e das relações de trabalho nas empresas de prestação de serviços a terceiros, com amplas repercussões sobre o trabalho no campo.

No que diz respeito ao trabalho temporário, sua predominância no campo é notória, dada a natureza sazonal da atividade agrícola, com claros reflexos sobre a duração dos vínculos de emprego estabelecidos nas áreas rurais. De acordo com o DIEESE, mais da metade dos desligamentos registrados no setor agropecuário em 2014 foram de vínculos de emprego que haviam sido celebrados no mesmo ano. O setor, aliás, possui uma taxa de rotatividade descontada,⁶⁷ 61,3%, inferior apenas à observada na construção civil, 91,9% (DIEESE, 2016).

Nesse contexto, a nova lei amplia ainda mais as possibilidades de uso desse tipo de contrato, favorecendo o estabelecimento de relações de emprego ainda mais voláteis no campo. Entre as mudanças instituídas nessa direção, convém destacar os seguintes pontos: *i*) permitiu o uso do trabalho temporário para atender demanda complementar de serviços de acordo com os interesses das empresas, e não apenas em situações “excepcionais”;⁶⁸ *ii*) estipulou um aumento da duração dos contratos temporários de noventa para 180 dias consecutivos, podendo ainda ser prorrogado por mais noventa dias;⁶⁹ *iii*) estabeleceu que a empresa contratante possui responsabilidade subsidiária (e não solidária) pelas obrigações trabalhistas e pelo recolhimento das contribuições previdenciárias dos trabalhadores da empresa contratada; *iv*) autorizou a utilização do trabalho temporário pela empresa contratante em suas atividades meio e fim; e *v*) permitiu o uso desse contrato pela administração pública, em seus três níveis de governo, e nas áreas rurais.⁷⁰

67. A taxa de rotatividade descontada exclui os desligamentos a pedido do trabalhador, transferências, aposentadorias e falecimentos.

68. De acordo com o texto da lei, em seu art. 2º, “trabalho temporário é aquele prestado por pessoa física contratada por uma empresa de trabalho temporário que a coloca à disposição de uma empresa tomadora de serviços, para atender à necessidade de substituição transitória de pessoal permanente ou à demanda complementar de serviços”. Por demanda complementar de serviços, a lei estabelece que é aquela “que seja oriunda de fatores imprevisíveis ou, quando decorrente de fatores previsíveis, tenha natureza intermitente, periódica ou sazonal” (Brasil, 2017c).

69. Até então, a duração máxima dos contratos de trabalho temporário era de três meses, tendo o órgão local do Ministério do Trabalho e Previdência Social a faculdade de conceder prorrogações adicionais mediante solicitação do empregador.

70. A respeito, ver DIEESE (2017a).

Vale notar que os trabalhadores temporários possuem direitos trabalhistas reduzidos comparativamente aos direitos conferidos aos trabalhadores com contratos de trabalho por tempo indeterminado, como inexistência de multa de 40% sobre o FGTS e o aviso-prévio ao término do contrato. Eles ainda não contam com regulamentação da jornada noturna e com adicionais de insalubridade e periculosidade, por exemplo. Tal situação não foi alterada pela Lei nº 13.429/2017.

Essa lei tratou ainda da regulamentação da terceirização, tema que tem sido objeto de longos e acalorados debates na sociedade e no parlamento brasileiro, neste último caso, especialmente a partir de 2011, quando foi desarquivado o Projeto de Lei nº 4.330/2004. Nesse sentido, cumpre registrar que este PL, após ser aprovado na Câmara e encontrar-se atualmente no Senado sob a denominação de PLC nº 30/2015, trazia em seus dispositivos, comparativamente ao PL nº 4.302/1998, um conjunto mais amplo de garantias aos trabalhadores e ao Estado, assim como mecanismos que restringiam o alcance da terceirização, visto que ele incorporou parte das propostas emanadas do debate travado pelos atores sociais ocorrido durante o seu processo de tramitação. A mudança na correlação de forças no Congresso Nacional explica o fato deste ter sido preterido em detrimento do PL nº 4.302/1998, convertido na lei aqui em exame.

No que diz respeito à terceirização, a Lei nº 13.429/2017 se notabilizou pelo pouco rigor com que tratou tema tão complexo, sendo excessivamente genérica. Deste modo, é lícito supor que a aplicação de tal legislação muito possivelmente acarretaria uma maior insegurança, tanto para trabalhadores, quanto para empresários, e estimularia ainda mais a judicialização das relações de trabalho no Brasil. Na perspectiva dos trabalhadores, a lei disponibilizava poucos instrumentos de proteção para sua inserção laboral como prestador de serviços terceirizados, o que facilitaria a proliferação de postos de trabalho precários e instáveis. Isto porque a lei, entre outras coisas, sancionava a denominada “pejotização”, ou seja, a prestação de serviços por empresas formadas por uma só pessoa; não criava restrições à formação de cadeias de subcontratação, favorecendo a ocorrência de práticas fraudulentas nos campos trabalhista, fiscal e previdenciário; não impedia a mera intermediação de mão de obra, instrumento comumente utilizado para substituir trabalhadores contratados diretamente por terceirizados, com salários inferiores e direitos rebaixados; e estabelecia a responsabilidade subsidiária (e não solidária) entre as empresas integrantes do negócio (DIEESE, 2017a).

É importante lembrar que um amplo leque de estudos e pesquisas chamam atenção para os efeitos que a terceirização produz sobre o mundo do trabalho, enfatizando, especialmente, a situação adversa enfrentada pelos trabalhadores terceirizados, submetidos a salários menores e piores condições de trabalho, como níveis mais altos de rotatividade, jornadas de trabalho mais extensas e maior

incidência de afastamento por acidentes de trabalho.⁷¹ A precarização do posto de trabalho terceirizado muitas vezes é chancelada, apontam tais estudos, por uma maior fragmentação profissional e uma conseqüente fragilização da representação sindical. No campo, em particular, os dados do Ministério do Trabalho apontam para existência de uma íntima conexão entre terceirização e relações de trabalho análogas à escravidão. De fato, a formação de cadeias de subcontratação tende a tornar as relações de trabalho, à medida que se avança em direção aos elos iniciais da cadeia, menos visíveis e menos suscetíveis ao alcance dos órgãos de fiscalização e combate ao trabalho escravo.

Sobre o tema do trabalho escravo, sobressaíram-se também várias tentativas de alterar os marcos normativos que regulam sua atual concepção. A publicação pelas Nações Unidas no Brasil, em abril de 2016, de documento no qual reconhece os avanços acumulados pelo país no combate ao trabalho escravo, ao mesmo tempo que chama a atenção para os perigos de retrocessos nessa agenda, era bem reveladora do momento delicado pelo qual passava o país no enfrentamento ao trabalho escravo contemporâneo (ONU, 2016).

No aludido documento, a Organização das Nações Unidas (ONU) Brasil elogia a definição de trabalho escravo dada pelo art. 149 do Código Penal brasileiro, tido como “uma referência legislativa para o tema” pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), ao mesmo tempo que reitera a sua preocupação com as tentativas de redução dos elementos que definem a escravidão contemporânea no país (o trabalho forçado, a servidão por dívida, e a existência de condições degradantes e de jornadas de trabalho exaustivas). O PL nº 432/2013 mira reduzir esta definição às hipóteses ligadas diretamente ao cerceamento da liberdade do trabalhador, denuncia o documento, esvaziando o conceito atual de trabalho análogo à escravidão presente na legislação brasileira e comprometendo o seu combate.

Dois outros pontos são dignos de preocupação por parte da ONU Brasil e relatados no documento em questão. Primeiro, a suspensão, no final de 2014, da divulgação por parte do Ministério do Trabalho do Cadastro de Empregadores flagrados na exploração de mão de obra escrava, também conhecida como “lista suja”, em virtude de liminar concedida pelo STF em sede de uma ação direta de inconstitucionalidade. Segundo, o enfraquecimento dos grupos móveis de fiscalização e a redução do número de auditores fiscais do trabalho, por ausência de concursos públicos para a carreira.

O documento se encerra com recomendações da ONU Brasil “para que o país continue no caminho de avanço no enfrentamento a esta grave violação de direitos humanos”, como a manutenção do conceito atual de trabalho escravo; a reativação da “lista suja”, “por ser um instrumento de transparência, controle social e propulsor

71. Ver, por exemplo, Druck (1999), Leite (2003) e DIEESE (2017a).

da responsabilidade social empresarial”; o fortalecimento da carreira de inspeção do trabalho e dos programas de referenciamento e assistência às vítimas atualmente existentes; assim como a investigação, o julgamento, a punição e a execução de sentenças condenatórias de modo mais célere e efetivo, entre outras (ONU, 2016).

A ofensiva empresarial, capitaneada pelos ruralistas, sobre a agenda de combate ao trabalho escravo alcançou um novo capítulo em outubro de 2017, quando o Ministério do Trabalho por meio da Portaria nº 1.129/2017 promoveu alterações no conceito de trabalho escravo na direção já apontada pelo Projeto de Lei nº 432/2013, qual seja, na de condicionar a sua caracterização ao cerceamento de liberdade e ao não consentimento do trabalhador, tornando acessórias a verificação de condições degradantes de trabalho e de jornadas exaustivas.

Ademais, a aludida portaria determina que a inclusão de nomes na “lista suja” do trabalho escravo dependerá da autorização do Ministro do Trabalho, submetendo a decisão, antes eminentemente técnica, a uma avaliação política, portanto. Tal inclusão dependerá ainda de um boletim de ocorrência lavrado por uma autoridade policial, o que transferiria a definição sobre a existência do trabalho escravo dos auditores fiscais para os policiais.

A iniciativa foi prontamente rechaçada pela OIT, que em nota chamou atenção para os riscos assumidos pelo país com a edição da Portaria nº 1.129/2017, passível de “interromper essa trajetória de sucesso que o tornou um modelo de liderança no combate ao trabalho escravo para a região e para o mundo”. “A gravidade da situação”, prossegue a nota, “está no possível enfraquecimento e limitação da efetiva atuação da fiscalização do trabalho, com o conseqüente aumento da desproteção e vulnerabilidade de uma parcela da população brasileira já muito fragilizada”.⁷²

Os antecedentes brevemente mencionados nesta seção, em conjunto com inúmeras outras iniciativas não destacadas, conformam o ambiente no qual a aprovação da Lei nº 13.467, em julho de 2017, se tornou possível. Trata-se da mais importante iniciativa de reforma do padrão de regulação do trabalho no país desde a criação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943, dados os seus impactos sobre as condições de trabalho, a organização sindical, as negociações coletivas e a justiça do trabalho.⁷³ Conforme mencionado, ela não trata do trabalho agrícola de forma específica, mas seus rebatimentos sobre o campo são significativos.

As principais conseqüências da reforma trabalhista promovida pela Lei nº 13.467/2017 sobre o trabalho no campo podem ser agrupadas em quatro grandes temas: terceirização de atividades; regulação da jornada de trabalho; novas formas de contratação; e prevalência do negociado sobre o legislado.⁷⁴

72. Disponível em: <<https://goo.gl/vCBnv2>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

73. Uma análise mais pormenorizada dos principais pontos da reforma pode ser encontrada em DIEESE (2017c).

74. Os três primeiros pontos aqui abordados resumem a discussão feita por Arbex, Galiza e Oliveira (2017).

No que diz respeito à terceirização, a reforma trabalhista procurou prioritariamente oferecer segurança jurídica para as empresas de modo que tal prática pudesse ser utilizada indiscriminadamente, sem distinção entre atividades meio e fim.⁷⁵ Isto porque havia a interpretação de que a Lei nº 13.429 autorizava a terceirização das atividades-fim das empresas apenas nos casos envolvendo o trabalho temporário, não fazendo menção para outros tipos de modalidade de contratação, que, por consequência, deveriam continuar restringindo a terceirização apenas às atividades consideradas fim do negócio.

Do ponto de vista da jornada de trabalho, a reforma trabalhista altera pontos cruciais para a regulação do trabalho no campo. Em primeiro lugar, ela suprime a obrigatoriedade de que as horas de deslocamento despendidas entre a residência e o trabalho, e o trajeto de retorno, sejam remuneradas, mesmo que o local de trabalho seja considerado de difícil acesso e o transporte seja oferecido pelo empregador, como previa regulamentação anterior. Em outras palavras, ela converte a mencionada decisão do STF em lei. Ademais, a Lei nº 13.467/2017 determina que o início da jornada de trabalho dar-se-á a partir da efetiva ocupação do posto de trabalho. Ambas as medidas apontam para uma diminuição da remuneração horária e um menor tempo de descanso para o trabalhador, podendo comprometer, inclusive, o tempo mínimo interjornada atualmente previsto que é de onze horas.

Outras medidas de flexibilização da jornada de trabalho possibilitadas pela reforma são dignas de nota pelo seu potencial de disseminação pelo mercado de trabalho no campo: pactuação de *banco de horas* individual por meio de acordo escrito, caso preveja compensações dentro de um intervalo de seis meses, ou por acordo escrito ou tácito, se as compensações acontecerem no próprio mês; estabelecimento de jornadas de doze de trabalho por trinta e seis horas de descanso mediante acordo individual e sem necessidade de licença de autoridade responsável para o exercício em locais insalubres; trabalho por tempo parcial com duração estendida para trinta horas semanais; e o contrato de trabalho intermitente, entendido como o trabalho que combina períodos de prestação de serviços (remunerada) e de inatividade (não remunerada).

As novas formas de contratação introduzidas pela reforma trabalhista colocam sob risco garantias trabalhistas conquistadas pelos trabalhadores do campo há bastante tempo. Por exemplo, hoje, a prática disseminada pelo campo é a de registrar os trabalhadores temporários com 1 salário mínimo (SM) e complementar a sua remuneração com um valor variável, de acordo com os níveis de produção. O contrato por safra, por sua vez, respeita as variações estacionais próprias a cada

75. A Lei nº 13.467/2017 é explícita em seu art. 40-A: "Considera-se prestação de serviços a transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução" (Brasil, 2017d).

atividade ou cultura e estabelece que prorrogações de contrato em um intervalo de seis meses implicará conversão deste tipo de contrato para a modalidade por prazo indeterminado. Tais garantias podem deixar de existir caso se dissemine sobre as áreas rurais as novas formas de contratação possibilitadas pela Lei nº 13.467, e secundariamente pela Lei nº 13.429/2017, como o regime de trabalho intermitente, o trabalho autônomo exercido com exclusividade e continuidade, e o trabalho temporário e em tempo parcial com duração estendida.

Por fim, a Lei nº 13.467/2017 flexibilizou o piso dos direitos trabalhistas estabelecido no país. Até então, a hierarquia jurídico-normativa brasileira somente permitia que acordos ou convenções coletivas negociassem direitos no sentido de torná-los mais benéficos ao trabalhador do que os previstos em lei. A partir da nova legislação, todos os pontos listados no art. 611-A, como banco de horas anual, teletrabalho, regime de sobreaviso, e trabalho intermitente, poderão ser objeto de negociação coletiva sem que seja preciso respeitar os limites estabelecidos em lei. Além disso, como o enunciado do referido artigo diz que a convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho prevalecem sobre a lei no que diz respeito aos pontos listados e acrescenta a frase “entre outros”, é lícito inferir que apenas os pontos elencados no art. 611-B não serão mais, a partir do início da vigência da lei, passíveis de negociação, constituindo-se, de fato, no novo piso de direitos em vigor no país.

Isso posto, é razoável imaginar que as negociações coletivas serão utilizadas para rebaixar o valor dos pisos salariais e dos benefícios, assim como para modificar ou mesmo suprimir cláusulas protetivas do trabalho atualmente presentes nos acordos ou nas convenções coletivas. Até porque, ao menos em um primeiro momento, as instituições de representação e de negociação dos interesses dos trabalhadores, os sindicatos, estarão muito fragilizados pelo fim da sua fonte de financiamento (o imposto sindical) e a exigência de autorização prévia e pessoal de cada trabalhador para que descontos de contribuições sindicais possam ser realizados, assim como pela criação de comitês de caráter não sindical de representação dos trabalhadores no local de trabalho.

Por fim, vale ressaltar que, muito embora o trabalho assalariado com carteira de trabalho assinada no setor privado represente uma parcela minoritária do trabalho no campo – o que revelaria, a princípio, que todas as medidas analisadas nesta seção provocariam impactos limitados sobre as áreas rurais. Segundo Arbex, Galiza e Oliveira (2017), é possível identificar pelo menos quatro canais pelos quais essas iniciativas afetarão a vida daqueles trabalhadores.

- I) Ao serem regularizadas práticas trabalhistas antes consideradas ilegais, os trabalhadores assalariados sem carteira assinada do campo não mais poderão pleitear junto à Justiça o cumprimento de direitos trabalhistas sonegados;

- II) O ordenamento jurídico que rege as relações de trabalho no país, ainda que não alcance a totalidade dos trabalhadores, serve de referência para a definição das condições de exercício e de remuneração do trabalho realizado à sua margem. Uma flexibilização do padrão de regulação do trabalho do país, portanto, deve vir acompanhada de movimento similar pelos demais contratos de trabalho que são estabelecidos nos segmentos informais do mercado de trabalho;
- III) A estratégia de reprodução da agricultura familiar utiliza o emprego assalariado rural como elemento importante para a geração de renda das famílias residentes no campo. Logo, a precarização do trabalho assalariado repercute negativamente sobre a sustentação material e o bem-estar destas famílias; e
- IV) Uma menor renda do trabalho assalariado, acompanhado por um rebaixamento das condições de vida das famílias do campo, compromete a economia local dos pequenos municípios e, conseqüentemente, impacta negativamente a realização do excedente agrícola e o emprego não agrícola (Arbex, Galiza e Oliveira, 2017).

Por fim, convém chamar a atenção para o fato de estar em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 6.442/2016, de autoria do deputado Nilson Leitão (PSDB-MG), e que se encontra atualmente aguardando constituição de comissão temporária pela mesa da casa. Esta é uma iniciativa que tem como objetivo alterar o padrão de regulação do trabalho realizado no campo na mesma direção apontada pela reforma trabalhista presente na Lei nº 13.467/2017, qual seja, a de promover relações de trabalho mais “flexíveis”, sem a interveniência “excessiva” da Justiça do Trabalho e do Ministério Público do Trabalho. Nela constam propostas que dialogam mais diretamente com o trabalho no campo, como a ampliação do escopo dos contratos de safra, a revogação da NR 31 (que trata de procedimentos de segurança e saúde no campo), e a permissão para que o empregado que reside no local de trabalho possa vender integralmente suas férias.⁷⁶ Em seu conjunto, portanto, tais propostas apontam para uma maior precarização do mercado de trabalho e um aumento do grau de exploração da força de trabalho rural.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As ações do atual governo direcionadas à área rural se amparam nas estratégias e nas concepções do projeto de *modernização do campo*, o que vem afetando profundamente os povos e as comunidades do campo, das águas e das florestas. Não se trata somente da centralização do acesso aos recursos públicos, do desmonte de políticas públicas para a agricultura familiar e dos espaços de participação social, mas também do cerceamento de direitos da população rural, da ampliação das condições precárias de trabalho, do total controle, posse e uso das terras no país de acordo com o modelo e os interesses dos defensores daquele projeto.

⁷⁶ Ver reportagem do *Valor Econômico* intitulada *Leis do trabalho rural devem mudar*. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/4953786/leis-do-trabalho-rural-devem-mudar>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

Como desdobramentos, pode-se inferir que a desestruturação produtiva da agricultura familiar frente a essas medidas ampliará as condições já precárias de permanência na terra, a concentração fundiária e a desigualdade social, sendo observada a reversão da redução dos níveis de desigualdade e pobreza alcançada até 2014. Os retrocessos institucionais recentes representam, mais que um agravamento intensivo e acelerado dos limites políticos que constrangeram no período pré-crise as ações do Estado voltadas à pauta agrária em geral, uma verdadeira desconstrução das políticas públicas que nas últimas duas décadas vinham procurando promover a redução da pobreza no campo, o fortalecimento e a valorização da agricultura familiar e o acesso à terra.

Além disso, o papel decisivo da agricultura familiar não se restringe aos aspectos produtivos, como Wanderley (2003) ressalta, mas é fundamental compreender que o “mundo rural é um espaço de vida”. E isso interessa ao conjunto da sociedade brasileira, visto que ela se beneficia da maior disponibilidade de alimentos com qualidade e diversidade, contribuindo para sua segurança alimentar e nutricional, da preservação da biodiversidade, da pluralidade de manifestações culturais da população rural. Sob essa perspectiva, a defesa de um projeto de *desenvolvimento rural sustentável e solidário* colabora para o funcionamento global da sociedade brasileira com a dinamização e a ocupação produtiva do espaço rural por pessoas (Mattei, 2014).

Outro reflexo preocupante do avanço da “ofensiva ruralista” é o aumento da violência nas diversas formas de manifestação e da violação de direitos humanos no campo. Desse modo, os múltiplos custos envolvidos na reivindicação de direitos apontam a fragilização no processo de construção da democracia brasileira e da constituição de cidadania. É necessário um processo de transformação de práticas arraigadas na sociedade brasileira que permita uma configuração de relações sociais mais igualitárias em todos os níveis, incluindo regras para viver em sociedade. Isso implica reconhecer o outro como um “sujeito portador de interesses válidos e de direitos legítimos”. Assim, os direitos devem ser consolidados como parâmetros públicos para a interlocução, o debate e a negociação de conflitos que possibilite reconfigurar a dimensão ética da vida social (Dagnino, 2004, p. 105).

A reorientação das políticas de desenvolvimento rural, a qual promove exclusivamente o projeto de *modernização do campo*, dizima o gradual fortalecimento e reconhecimento da agricultura familiar e a construção do projeto de *desenvolvimento rural sustentável e solidário*, que enunciou não somente um novo sentido para o rural, mas também um projeto de desenvolvimento nacional “com sustentabilidade, inclusão, diversidade, igualdade e solidariedade”.

REFERÊNCIAS

ARBEX, A.; GALIZA, M. **Previdência rural**: contextualizando o debate em torno do financiamento e das regras de acesso. Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 25).

_____. Reforma da previdência, agricultura familiar e os riscos de desproteção social. *In*: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); MINISTÉRIO DO TRABALHO (MT). **Mercado de trabalho**: conjuntura e análise. Brasília: Ipea; MT, abr. 2017. v. 62.

ARBEX, A.; GALIZA, M.; OLIVEIRA, T. A reforma trabalhista e o trabalho no campo. *In*: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); MINISTÉRIO DO TRABALHO (MT). **Mercado de trabalho**: conjuntura e análise. Brasília: Ipea; MT, out. 2017. v. 63.

ARBEX, A. *et al.* Os significados da permanência no campo: vozes da juventude rural organizada. *In*: SILVA, E. R. A.; BOTELHO, R. U. (Orgs.). **Dimensões da experiência juvenil brasileira e novos desafios às políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016.

BARBOSA, E. D.; COSTANZI, R. N. Previdência social e redistribuição de renda intermunicipal. **Informe de Previdência Social**, Brasília, v. 21, n. 4, abr. 2009.

BRASIL. Projeto de Lei nº 3.729/2004. Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Documento de Referência da Primeira Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário**. Brasília. Brasília: MDA/Condraf, 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Documento de Referência da Segunda Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário**. Brasília: MDA/Condraf, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/xpaqpM>>.

_____. Ministério Público Federal. **Parecer Jurídico nº 4, da Quarta Câmara de Coordenação e Revisão, acerca do PL nº 654/2015**. PGR-00314790/2015. Brasília: MPF, dez. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/3fjXiV>> Acesso em: 20 jun. 2017.

_____. Ministério Público Federal. **Nota técnica a PEC nº 65/2012 e as cláusulas pétreas**. Brasília: 4º e 6º Câmara de Coordenação e Revisão e Procuradoria Federal dos direitos dos cidadãos do MPF, maio 2016a. Disponível em: <<https://goo.gl/t1Zdb6>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

_____. Ministério Público Federal. **Nota técnica nº 04/2016**. PGR-00352318/2016. Brasília: 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, dez. 2016b.

_____. **Medida Provisória nº 759/2016**: Cartilha de esclarecimentos - regularização fundiária urbana e rural. Brasília, 2016c. Disponível em: <<https://goo.gl/StmWuW>>.

_____. **Nota Conjunta RFB/Codac-PGFN/PGDAU nº 6**, de 14 de julho de 2017. Brasília: RFB; PGFN, 2017a. Disponível em: <<https://goo.gl/kyrd7R>>. Acesso em: 24 out. 2017.

_____. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos nº 00095/2017**. Medida Provisória nº 793, de 31 de julho de 2017. Brasília: ME, 2017b. Disponível em <<https://goo.gl/XVAkFr>>. Acesso em: 24 out. 2017.

_____. Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Brasília, 2017c.

_____. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília, 2017d.

CAETANO, M.; MONASTÉRIO, L. **Previdência social e desigualdade regional no Brasil**: uma abordagem multiescalar. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1992).

CPT – COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no campo no Brasil 2016**. Goiânia: CPT Nacional, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/qxKxT8>>.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *In*: MATO, D. (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: Faces, 2004.

DELGADO, G. C. **Do “capital financeiro na agricultura” à economia do agronegócio**: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre: UFRGS, 2012.

_____. Previdência social e desenvolvimento rural. *In*: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2015.

DELGADO, M. Os ruralistas ganham força. **Valor Econômico**, São Paulo, 11 ago. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/FWJLER>>.

DIAP – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ACESSORIA PARLAMENTAR. **Radiografia do novo Congresso**: legislatura 2015-2019. Brasília: Diap, dez. 2014.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Rotatividade no mercado de trabalho brasileiro**: 2002 a 2014. São Paulo: DIEESE, 2016.

_____. **Terceirização e precarização das condições de trabalho**: condições de trabalho e remuneração em atividades tipicamente terceirizadas e contratantes. São Paulo: DIEESE, mar. 2017a. (Nota Técnica, n. 172). Disponível em: <<https://goo.gl/BXjXe3>>. Acesso em: 13 dez. 2017.

_____. **Impactos da Lei nº 13.429/2017 (antigo PL nº 4.302/1998) para os trabalhadores**: contrato de trabalho temporário e terceirização. São Paulo: DIEESE, abr. 2017b. (Nota Técnica, n. 175). Disponível em: <<https://goo.gl/nGVj1m>>. Acesso em: 13 dez. 2017.

_____. **A reforma trabalhista e os impactos para as relações de trabalho no Brasil**. São Paulo: DIEESE, maio 2017c. (Nota Técnica, n. 178). Disponível em: <<https://goo.gl/VDMWzZ>>. Acesso em: 13 dez. 2017.

DRUCK, M. G. **Terceirização**: (des)fordizando a fábrica. São Paulo: Boitempo, 1999.

FES – FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG *et al.* **Austeridade e retrocesso**: finanças públicas e política fiscal no Brasil. São Paulo: FES; PPS; SEP, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/dkYpGX>> Acesso em: 6 out. 2017.

FORMENTI, L. MP pode afrouxar regras para agrotóxicos: texto da Agricultura abre espaço para defensivos classificados como cancerígenos. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 20 abr. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/NTr6Wq>>. Acesso em: 20 maio 2017.

FIOCRUZ – FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Considerações técnicas sobre a aplicação aérea de inseticidas em área urbana**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016. (Nota técnica, n. 4). Disponível em: <<https://goo.gl/oW6XXk>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, 2010. v. 3, cap. 29.

_____. **Desenvolvimento Rural. Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 22, 2014.

_____. Desenvolvimento Rural. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 24, 2016.

LEITE, M. P. **Trabalho e sociedade em transformação**: mudanças produtivas e atores sociais. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

MAGGI, B. Parecer nº 1.133/2015, da Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <<https://goo.gl/rMhuFc>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

MATTEI, L. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 45, p. 89-91, out./dez. 2014.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Trabalho escravo**. Brasília: ONU, abr. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/gYoZa8>>.

SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 3, jul./set. 2010.

SCHWARZER, H. **Impactos socioeconômicos do sistema de aposentadorias rurais no Brasil**: evidências empíricas de um estudo de caso no estado do Pará. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 0729).

VEIGA, M. F. C.; PINHEIRO L. A. STF inova e decide que vale o negociado sobre o legislado no âmbito trabalhista. **Estadão**, 13 set. 2016.

WANDERLEY, M. N. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, p. 42-61, 21 out. 2003.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRAGON, R. *et al.* Pautas de viés conservador avançam na gestão de Michel Temer. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 24 set. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/Hiq6UQ>>. Acesso em: 25 set. 2017.

MITIDIERO J. *et al.* Ataques aos direitos dos povos do campo: as ações do legislativo e executivo federal. *In*: CPT NACIONAL. **Conflitos no Campo**: Brasil 2016. Goiânia: CPT Nacional, 2016.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Leonardo Moreira Vallejo

Revisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Alice Souza Lopes (estagiária)

Hislla Suellen Moreira Ramalho (estagiária)

Isabela Monteiro de Oliveira (estagiária)

Lilian de Lima Gonçalves (estagiária)

Lynda Luanne Almeida Duarte (estagiária)

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza (estagiário)

Polyanne Alves do Santos (estagiária)

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

