

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO,  
AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**A DISPUTA PELO RECONHECIMENTO DOS ASSENTAMENTOS  
AMBIENTALMENTE DIFERENCIADOS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE NÃO-REALIZAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA: O  
ASSENTAMENTO IRMÃ DOROTHY, QUATIS, RJ**

**FELIPE HERMETO DE ALMEIDA**

**RIO DE JANEIRO**

**2021**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO,  
AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**A DISPUTA PELO RECONHECIMENTO DOS ASSENTAMENTOS  
AMBIENTALMENTE DIFERENCIADOS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
NÃO-REALIZAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA: O ASSENTAMENTO  
IRMÃ DOROTHY, QUATIS, RJ**

**FELIPE HERMETO DE ALMEIDA**

*Sob orientação da professora*  
**Karina Yoshie Martins Kato**

Dissertação submetida como  
requisito parcial para obtenção de grau  
de **Mestre em Ciências Sociais**, no  
Programa de pós-graduação de Ciências  
Sociais em Desenvolvimento,  
Agricultura e Sociedade.

Rio de Janeiro  
2021

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A447d Almeida, Felipe Hermeto, 1990-  
A DISPUTA PELO RECONHECIMENTO DOS ASSENTAMENTOS  
AMBIENTALMENTE DIFERENCIADOS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE NÃO-REALIZAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA: O ASSENTAMENTO  
IRMÃ DOROTHY, QUATIS, RJ. / Felipe Hermeto Almeida. -  
Rio de Janeiro, 2021.  
134 f.: il.

Orientadora: KARINA YOSHIE MARTINS KATO.  
Dissertação (Mestrado). -- Universidade Federal Rural  
do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação de  
Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e  
Sociedade, 2021.

1. Não-realização da reforma agrária. 2. Projeto de  
Desenvolvimento Sustentável (PDS). 3. Movimento dos  
Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST). 4. Instituto  
Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). 5.  
Desmonte de políticas públicas. I. KATO, KARINA YOSHIE  
MARTINS, 1979-, orient. II Universidade Federal Rural  
do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação de  
Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e  
Sociedade III. Título.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal  
de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

# UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento,  
Agricultura e Sociedade (CPDA)

## FELIPE HERMETO DE ALMEIDA

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

Dissertação aprovada em 27/05/2021.

Conforme deliberação número 001/2020 da PROPPG, de 30/06/2020, tendo em vista a implementação de trabalho remoto e durante a vigência do período de suspensão das atividades acadêmicas presenciais, em virtude das medidas adotadas para reduzir a propagação da pandemia de Covid-19, nas versões finais das teses e dissertações as assinaturas originais dos membros da banca examinadora poderão ser substituídas por documento(s) com assinaturas eletrônicas. Estas devem ser feitas na própria folha de assinaturas, através do SIPAC, ou do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e neste caso a folha com a assinatura deve constar como anexo ao final da tese / dissertação.

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> KARINA YOSHIE MARTINS KATO (CPDA/UFRRJ)  
(Orientadora)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> DÉBORA FRANCO LERRER (CPDA/UFRRJ)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> MARIANA TROTTA DALLALANA QUINTANS (FND/UFRRJ)

## AGRADECIMENTOS

Início os agradecimentos saudando as famílias do assentamento Irmã Dorothy que lutam hoje pelo direito à reforma agrária e por uma sociedade mais justa, saudável e ecológica. Dedico esse trabalho, em especial, à memória do Seu Tião, Vêio do Rio, que identificou a Gameleira, que há tantos deu abrigo, histórias, tragos. Passou pelo Garimpo de Serra Pelada, e outros. Foi do Espírito Santo ao Pará, onde se casou com Dona Lúcia. Seu retorno ao Sudeste, daquela vez para o Rio de Janeiro, foi marcado pela participação, com a família que crescia, de várias ocupações até chegar ao assentamento Irmã Dorothy. Ali se instalou definitivamente.

Também gostaria de saudar todo(a)s do Assentamento Roseli Nunes, em Piráí, com quem tanto aprendi, e onde iniciei minha pesquisa sobre questões agrárias e ambientais. Reflexões que hoje desembocam no presente trabalho.

Fundamental para entender os dilemas envolvidos na implementação dos Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS) no Rio de Janeiro foram também minhas idas ao assentamento Osvaldo de Oliveira, em Macaé, onde fui muito bem recebido. Não poderia deixar de registrar aqui minha completa solidariedade às famílias e amigo(a)s que lá residem e hoje enfrentam um processo judicial que os ameaça remover de suas terras.

Quero agradecer ao CPDA por constituir essa comunidade acadêmica de excelência que me proporcionou debates complexos, sofisticados, com amplitude de abordagens e perspectivas sobre o desenvolvimento agrário em um trabalho interdisciplinar. Em especial Regina Bruno, Carmen Andriolli, Claudia Schmitt, Thereza Menezes, Renato Maluf, Andrey Cordeiro, Débora Lerrer, Jorge Romano e Sérgio Leite. Estendo os agradecimentos a toda equipe que possibilita a manutenção da instituição.

Outro agradecimento, que não poderia faltar, é ao grupo de estudos e extensão Direitos em Movimento: comunidades e territórios, da PUC-Rio, que me possibilitou os primeiros contatos e o desenvolvimento de um trabalho de cooperação com o MST e os assentamentos de reforma agrária, e que me forneceu instrumentos para a formação crítica no curso de direito. Em especial ao Prof. Adriano Pilatti, Prof<sup>a</sup> Virgínia Totti e Prof<sup>a</sup> Adriana Geisler.

Quero ainda agradecer à Prof<sup>a</sup>. Mariana Trotta, que desde a orientação de monografia tem sido uma grande referência, incansável no estudo e na atuação junto aos movimentos

sociais do campo mas também da cidade, e a todo(a)s que colaboram no Grupo de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais da UFRJ.

Estendo meus agradecimentos à minha orientadora, Karina Kato, pela paciência, pelos apontamentos e pela leitura dedicada, que permitiu a progressiva composição do trabalho e também à banca de qualificação, Leonilde Sérvolo de Medeiros e Débora Lerrer. As críticas e observações feitas ainda na qualificação foram importantes para o amadurecimento das análises, além de ter sido um grande privilégio contar com seus pensamentos e reflexões nesse processo.

Aos servidores e servidoras do INCRA que contribuíram de alguma forma para a implementação da política pública da reforma agrária e com informações para essa dissertação.

*“A ilusão de ótica*

*Semiôn Semiônovitch, de óculos, olha para um pinheiro e vê: no pinheiro está sentado um camponês mostrando-lhe o punho*

*Semiôn Semiônovitch, sem óculos, olha para o pinheiro e vê que não há ninguém sentado no pinheiro*

*Semiôn Semiônovitch, de óculos, olha para um pinheiro e vê de novo que, no pinheiro, está sentado um camponês mostrando-lhe o punho*

*Semiôn Semiônovitch, sem óculos, olha para o pinheiro e vê de novo que não há ninguém sentado no pinheiro*

*Semiôn Semiônovitch, de óculos outra vez, olha para um pinheiro e vê de novo que, no pinheiro, está sentado um camponês mostrando-lhe o punho*

*Semiôn Semiônovitch não quer acreditar nesse fenômeno e considera esse fenômeno uma ilusão de ótica”*

*Daniíl Kharms*

## RESUMO

Há mais de quinze anos acampadas, as famílias que construíram o assentamento Irmã Dorothy, no município de Quatis, no Rio de Janeiro, foram excluídas do processo institucional de criação do assentamento e da seleção de beneficiário(a)s. A elas tem sido negado também o direito de escolher a modalidade do assentamento e o regime de titularidade da terra, entre a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e o Título de Domínio (TD). O caso Irmã Dorothy exemplifica as diferentes formas de esvaziamento da política pública redistributiva, o que para nós constituem dimensões da não-realização da reforma agrária. O caso nos informa também os impactos concretos das mudanças legislativas e outros fenômenos institucionais recentes nas dinâmicas de implementação dessa política pública e de seus efeitos nas vidas da população daquele território. É a partir dessas transformações e continuidades nas dinâmicas institucionais, e particularmente na aplicação do direito ambiental e fundiário, que se pretende analisar a emergência da reivindicação pela implementação do assentamento Irmã Dorothy na modalidade Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), assim como os seus fundamentos e obstáculos. Para a compreensão da reivindicação que emerge junto às famílias do Irmã Dorothy, no primeiro capítulo será abordado o processo social de criação da categoria “assentamento ambientalmente diferenciado” a partir da demanda por uma “reforma agrária ecológica” que culmina na criação da modalidade dos Projetos de Assentamento Extrativistas (PAE) e posteriormente nos PDS e nos Projetos de Assentamento Florestais (PAF). Em seguida, examina-se a dispersão dos PDS, de seu marco inicial na região Norte, pelo território brasileiro e como chegam no Rio de Janeiro. No segundo capítulo percorre-se um panorama das mudanças legislativas recentes com ênfase nas ambientais do Código Florestal de 2012 e nas fundiárias da Lei nº 13.465/17, mas também outras normas que alteram profundamente as diretrizes da política pública da reforma agrária, a criação e manutenção de assentamentos, as formas de controle e uso da terra, a seleção de beneficiários. Enfrentamos uma conjuntura em que a política pública de reforma agrária vai perdendo espaço para o modelo de regularização fundiária, já amplamente utilizada durante a ditadura militar. O terceiro capítulo começa com uma análise do território em que se insere o assentamento Irmã Dorothy, resgatando a história e dinâmicas atuais do município de Quatis, o crescimento urbano, a situação agrícola em relação a outras atividades econômicas. Então analisamos a criação do assentamento, o processo histórico de ocupação organizado junto ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) e ao sindicato local, os processos administrativos e judiciais de desapropriação, as tentativas de reintegração e seus efeitos. Nosso objetivo é compreender o quadro atual no qual se constrói a reivindicação da implementação do Irmã Dorothy na modalidade PDS e os obstáculos apresentados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para tanto. Entendemos que a trajetória do assentamento Irmã Dorothy nos revelam o processo lento e efetivo de desmonte da política, ao mesmo tempo em que se reforça uma política de não-realização da reforma agrária.

**Palavras-chave:** Não-realização da reforma agrária; Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS); Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST); Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); Desmonte de políticas públicas



## ABSTRACT

Camped for over fifteen years, the families who built the Irmã Dorothy settlement, in the Quatis municipality, Rio de Janeiro state, remain excluded from the institutional process of the settlement's creation and its beneficiaries selection along with the right to choose the settlement's modality and the land ownership regimes, between the concession of real rights of usage (CDRU) and the definitive titles (TD). The Irmã Dorothy case exemplifies different forms of emptying public policies, dimensions of non-realization of the agrarian reform and highlights concrete impacts of recent legislative changing and other institutional phenomena in the implementation of this public policy and its effects on the lives of the population of that territory. Based on an investigation of the transformations and continuities in institutional dynamics, particularly in the application of environmental and land law, this research seeks to analyze the emergence of the demand for the implementation of the Irmã Dorothy settlement in the Sustainable Development Project (PDS) its fundamentals and obstacles. To comprehend the demand that emerges from the families of Irmã Dorothy, the first chapter offers a view on the social process of creation of the "environmentally differentiated settlements" category based on the demands for an "ecological land reform" that culminates in the institution of the Extractivist Settlement Projects (PAE) and later on the PDS and the Forest Settlement Projects (PAF) modalities. Also it describes the dispersion of the PDS modality from its initial appearance in the northern region of Brazil to its arrival in the State of Rio de Janeiro. Chapter two indicates a panorama of recent legislative changes emphasizing the environmental dimensions, as in the 2012 Forest Code, as well as agrarian dimensions marked by the Federal Law nº 13.465 in 2017, and other norms that profoundly alters the guidelines for the agrarian reform public policy, the implementation and maintenance of settlements, the forms of land control and usage, the selection of beneficiaries, dismantling the public policy towards a land regularization model, widely employed during the military dictatorship period. Approaching the Irmã Dorothy case study, the third chapter begins with an analysis of the territory in which the settlement is situated, some history and present dynamics in the Quatis municipality, urban growth, agricole indicators and other relevant economic activities to then approach the social production of the settlement, the historical process of occupation organized by the Landless Workers Movement (MST) and local syndicate, judicial and administrative processes and the evictions attempts which it's been through and its effects in an attempt to comprehend the present scenario in wich the implementation of the Irmã Dorothy in the the PDS modality and the obstacles aroused by the National Institute of Colonization and Agrarian Reform (INCRA). Expressions that evidentiates the dismantling of the policy, or a policy of agrarian reform non realization.

**Key-words:** Agrarian reform non-realization; Sustainable Development Projects (PDS); Landless Workers Movement (MST); National Institute of Colonization and Agrarian Reform (INCRA); Public policy dismantling

## **LISTA DE SIGLAS**

**APA** – Área de Preservação Ambiental  
**APP** – Área de Preservação Permanente  
**ARC** – Area Rural Consolidada  
**CAR** – Cadastro Ambiental Rural  
**CRA** – Cotas de Reserva Ambiental  
**CCU** – Contrato de Concessão de Uso  
**CDRU** – Concessão de Direito Real de Uso  
**CCDRU** – Contrato de Concessão de Direito Real de Uso  
**CONTAG** – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura  
**IBAMA** - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
**INCRA** – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
**INEA** - Instituto Estadual do Ambiente (Rio de Janeiro)  
**LAF** – Laudo Agrônômico de Fiscalização  
**LAI** - Lei de Acesso à Informação  
**LVA** – Laudo de Vistoria e Avaliação  
**MIRAD** – Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário  
**MMA** – Ministério do Meio Ambiente  
**MST** – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra  
**ONG** – Organização Não Governamental  
**PA** – Projeto de Assentamento  
**PAE** – Projeto de Assentamento Agroextrativista  
**PAF** – Projeto de Assentamento Florestal  
**PDA** – Projeto de Desenvolvimento do Assentamento  
**PDS** – Projeto de Desenvolvimento Sustentável  
**PE** – Projeto de Assentamento Estadual  
**PL** – Projeto de Lei  
**PNRA** – Programa Nacional de Reforma Agrária  
**PRA** – Programa de Regularização Ambiental  
**PU** - Plano de Uso  
**RESEX** – Reserva Extrativista  
**RL** – Reserva Legal  
**RPPN** – Reserva Particular do Patrimônio Natural  
**SICAR** – Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural  
**STJ** – Superior Tribunal de Justiça  
**STF** – Supremo Tribunal Federal  
**TCU** – Tribunal de Contas da União  
**TD** – Título de Domínio  
**UC** – Unidade de Conservação

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Famílias Assentadas por período de governo – Brasil – 1985-2016.....	2
Gráfico 2: Assentamentos criados por período de governo – 1985-2016 – Área (ha).....	2
Gráfico 3: Famílias Assentadas por período de governo –Brasil –1985-2016.....	3
Gráfico 4: Imóveis Desapropriados por Período –Brasil–1985-2016.....	4
Gráfico 5: Área plantada com Alimentos Básicos e Commodities por Cultura– Milhões de ha - Brasil – 1990-2018.....	6
Gráfico 6: Ranking dos dez municípios de maior arrecadação CFEM-2011 no estado do Rio de Janeiro referente à extração de areia.....	71
Gráfico 7: Dotação atualizada – Obtenção de terras para reforma agrária 2013-2021.....	109
Gráfico 8: Dotação atualizada – Desenvolvimento de assentamentos rurais 2013-2021.....	109
Gráfico 9: Dotação atualizada – Concessão de Crédito - Instalação às famílias assentadas 2013-2021.....	110
Gráfico 10: Famílias assentadas (histórico) X títulos emitidos.....	111

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1: PDS Osvaldo de Oliveira.....	31
Mapa 2: Parcelamento oficial do assentamento Irmã Dorothy (INCRA).....	82
Mapa 3 Parcelamento georreferenciado do Irmã Dorothy (produzido autonomamente, não oficial).....	83

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Descrição da categoria pds no portal oficial do INCRA.....	21
--	----

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Os PDS no estado de São Paulo.....	23
Tabela 2: Distribuição dos assentamentos ambientalmente diferenciados em comparação com o total de assentamento.....	39
Tabela 3: Distribuição dos assentamentos ambientalmente diferenciados no Brasil .....	40
Tabela 4: Declaração do CAR do Assentamento Irmã Dorothy .....	51
Tabela 5: Declaração do CAR do PA Roseli Nunes.....	52
Tabela 6: Indústrias no município de Quatis.....	70
Tabela 7: PIB do Município de Quatis (2007).....	71

Tabela 8: Estrutura fundiária rural de Quatis.....	72
Tabela 9: Autodeclarações do CAR em Quatis 2019.....	73
Tabela 10: Orçamento do INCRA no Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2021.....	108

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
Contexto e identificação do “objeto”.....	1
Roteiro de trabalho.....	9
Metodologia.....	11
CAPÍTULO 1: ASSENTAMENTOS AMBIENTALMENTE DIFERENCIADOS E A DIFUSÃO DA MODALIDADE PDS.....	14
1.1 Genealogia dos assentamentos ambientalmente diferenciados e da modalidade PDS.....	14
1.1.1. Criação e desenvolvimento da modalidade Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS).....	17
1.2 A reforma agrária e os PDS no estado do Rio de Janeiro.....	25
1.3. O INCRA e os impedimentos à operacionalização de assentamentos ambientalmente diferenciados.....	33
1.4 Panorama geral dos assentamentos ambientalmente diferenciados no Brasil.....	39
CAPÍTULO 2: MARCOS NORMATIVOS AMBIENTAIS-FUNDIÁRIOS (2012-) .....	43
2.1 Lei nº 12.651 de 2012.....	44
2.1.1 Exemplos da implementação do car em assentamentos.....	51
2.2 Lei nº 13.465 de 2017 .....	54
CAPÍTULO 3 ESTUDO DE CASO: O ASSENTAMENTO IRMÃ DOROTHY.....	68
3.1 A região do assentamento irmã dorothy e sua história de conflitos.....	68
3.2 O processo de implementação do assentamento Irmã Dorothy.....	75
3.2.1.O acampamento Irmã Dorothy e seu território.....	84
3.3 A construção e os desafios à implementação do PDS no Irmã Dorothy.....	90
3.4 Dimensões do reconhecimento no caso do assentamento Irmã Dorothy.....	95
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	106
BIBLIOGRAFIA.....	114

# INTRODUÇÃO

## Contexto e identificação do “objeto”

Em anos recentes, a sociedade brasileira testemunhou a desoperacionalização da política nacional da reforma agrária, tanto pelo viés executivo quanto por novas produções legislativas que progressivamente foram alterando o escopo do acesso à terra, privilegiando mecanismos de apropriação privada de terras públicas. A esse processo alguns autores chamaram “contra-reforma” agrária (ALENTEJANO 2015), desmonte dessa política pública (SAUER e LEITE 2017). Sob uma perspectiva histórica mais alongada, poderíamos entendê-lo enquanto mais uma etapa da não-realização da reforma da reforma agrária anunciada por Moacir Palmeira em 1994, ou em processos análogos, descritos por José de Souza Martins e denominados de militarização da questão agrária.

Durante o processo de redemocratização, em 1985, foi proposto o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) que tinha prazo de 15 anos e que abrangeria o período Constituinte (1987-1988) e os anos iniciais da Nova República (compreendido de 1988 até o presente). A trajetória de redemocratização das instituições e das políticas públicas de reforma agrária, contudo, foi mais gradual e conflituosa do que se pensava. Houve momentos de notável retrocesso como a extinção do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) pelo governo Fernando Collor no começo da década de 1990 (JÚNIOR 2011). Com a implementação de políticas neoliberais<sup>1</sup>, no Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), a luta pela terra foi marcada pela violência e criminalização, com acentuação do confronto entre movimentos sociais e as forças de segurança do Estado e resultando em episódios traumáticos como as chacinas de Eldorado de Carajás e de Corumbiara. Conflitos agrários disseminados pelo país atuaram de forma a pressionar as administrações públicas de diferentes instâncias<sup>2</sup> pela implementação de assentamentos, e pela aplicação da legislação que regulamentava os dispositivos constitucionais da reforma agrária. As Leis nº 8.629 e complementar nº 76 haviam sido recém-criadas durante o governo Itamar Franco (a), o que coincidiu com o pico histórico da criação de assentamentos no país até aquele momento.

O avanço na criação de assentamentos impulsionou a luta pela terra. As reivindicações dos movimentos sociais vão adentrando outras esferas institucionais, se complexificando e relacionando mais elementos na demanda por políticas públicas. A ideia de que a reforma agrária, o desenvolvimento rural e a transformação social não dependiam unicamente da terra foi ganhando corpo, colocando na pauta da reforma agrária outras dimensões como condições

---

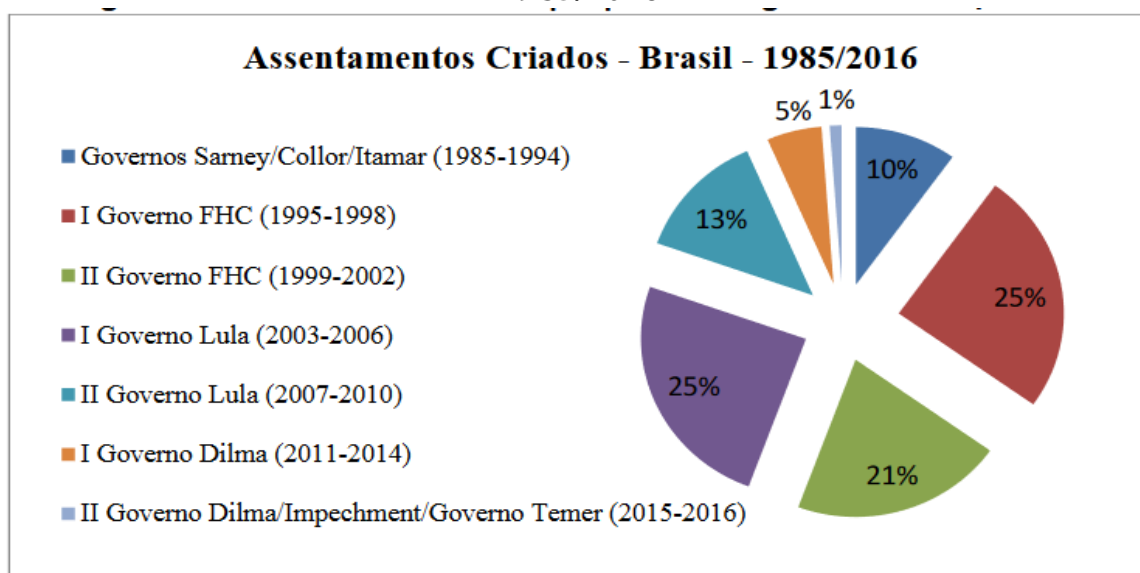
<sup>1</sup> Enquanto políticas neoliberais entende-se aquelas voltadas para as teses de livre mercado e diminuição da atuação do Estado a um mínimo, enquanto forma de garantir a liberdade individual em uma perspectiva econômica. As propostas concretas dessa linha de pensamento se apresentam no sentido de reduzir os gastos com Estado de bem-estar social e na promoção de serviços privados, que, se supostamente inseridos em um sistema de livre concorrência seriam mais eficientes do que aqueles prestados de maneira estatal, devendo o Estado se incumbir centralmente da defesa da propriedade privada, principal expressão das liberdades individuais, o que, em última instância significa a centralidade dos mecanismos de repressão contra os transgressores da propriedade. Diversos autores apontam as diferentes expressões e processos sociais corrosivos, com a mercantilização dos bens e serviços essenciais à vida (DARDOT e LAVAL 2017), e conseqüente privação do acesso a esses bens e serviços a grandes grupos populacionais pauperizados legitimado por mecanismos de preço, supostamente submetidos a leis econômicas como da oferta e demanda.

<sup>22</sup> Note-se também a importância dos governos estaduais na promoção de políticas de reforma agrária. Como veremos, os Projetos de Assentamento Estaduais (PE) contribuem com uma parcela significativa do total nacional de assentamentos.

mínimas de instalação, acesso à créditos, à educação, à saúde, à malha viária, à eletrificação, à assistência técnica etc<sup>3</sup>.

Com a ascensão ao poder de uma plataforma de esquerda, representada pelo governo do PT e do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, há uma mudança na operacionalidade da política pública e na interlocução dos movimentos sociais com o Estado, que inclusive se expressa na elaboração do II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA II) ainda em 2003. Se no primeiro mandato do governo Lula (2003-2006) assistiu-se à manutenção de elevados índices na implementação de assentamentos, já no seu segundo mandato percebemos uma queda significativa em relação aos 12 anos anteriores, como se pode depreender do gráfico elaborado por Paulo Alentejano (2018):

**Gráfico 1: Famílias Assentadas por período de governo – Brasil – 1985/2016**

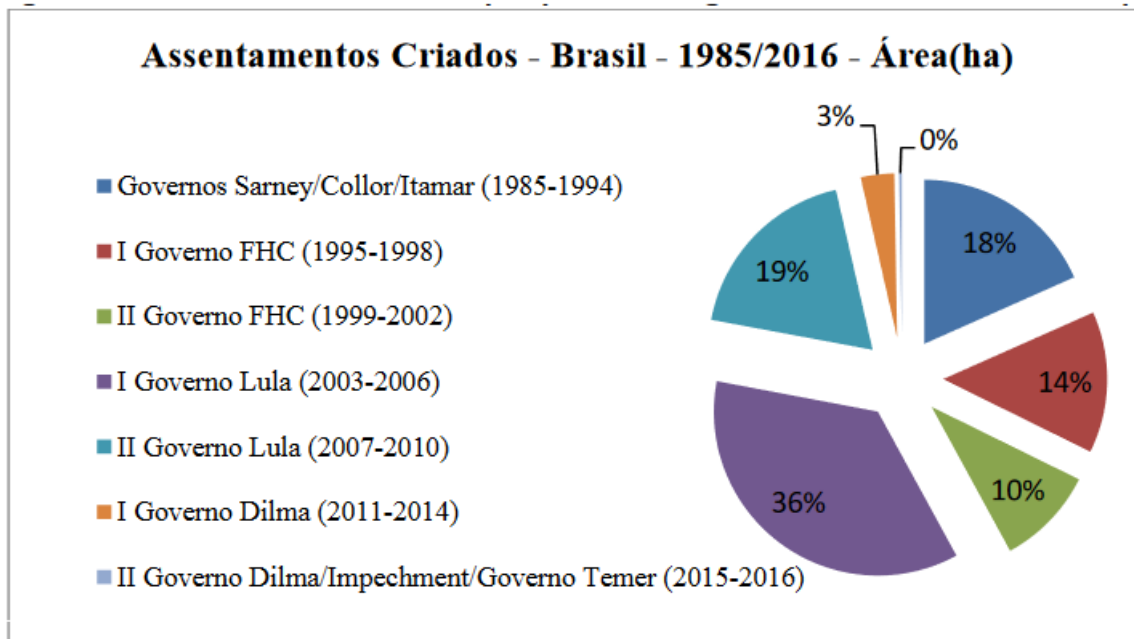


Fonte: ALENTEJANO (2018).

Apesar do número absoluto de assentamentos do período Lula serem inferiores àqueles apresentados pelo governo FHC, uma análise mais rigorosa também indica que o montante de áreas destinadas à reforma agrária por Lula ultrapassou as de seu antecessor (gráfico 2). Além disso, é possível observar que o número de famílias também foi maior de 2003 a 2010 (gráfico 3).

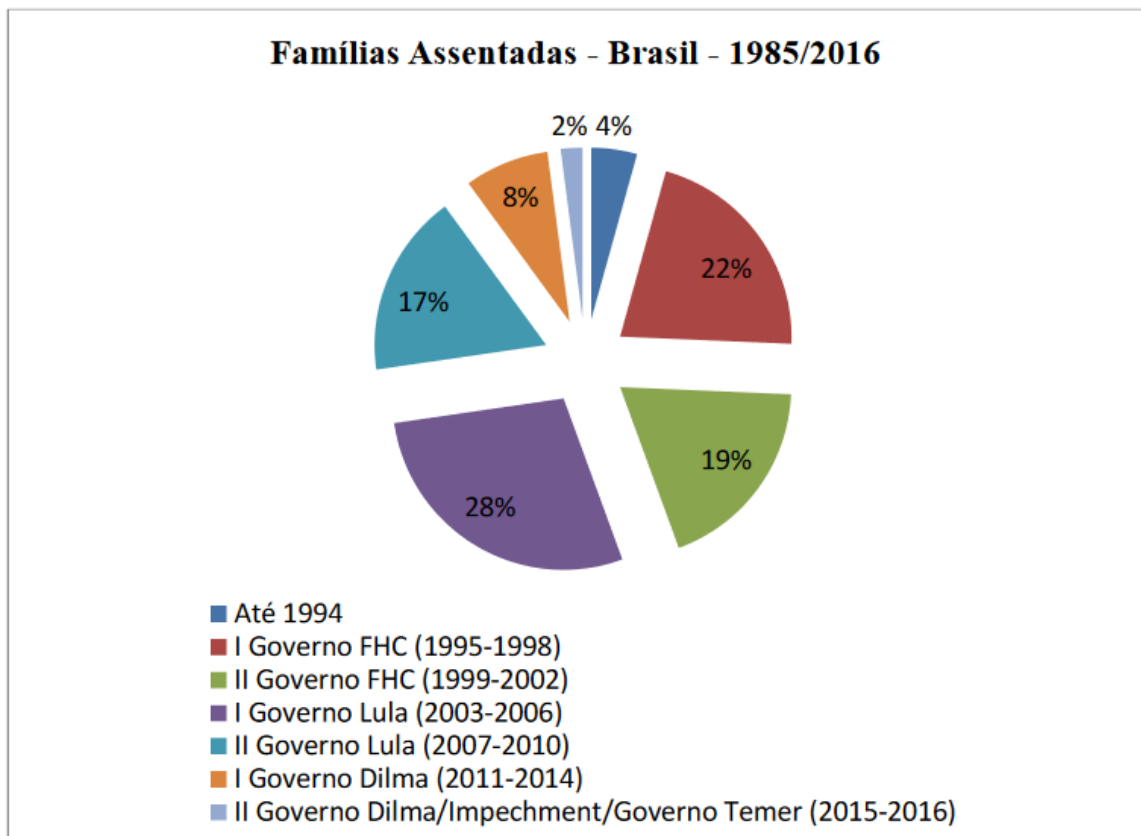
**Gráfico 2: Assentamentos criados por período de governo – 1985/2016 – Área (ha)**

<sup>3</sup> Um exemplo é o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) programa intersetorial criado em 1998, estabelecendo direitos e diretrizes para a construção de um projeto político-pedagógico voltado às singularidades dos territórios dos assentamentos em todos os períodos escolares.



Fonte: ALENTEJANO (2018).

**Gráfico 3: Famílias Assentadas por período de governo – Brasil – 1985/2016**



Fonte: ALENTEJANO (2018).

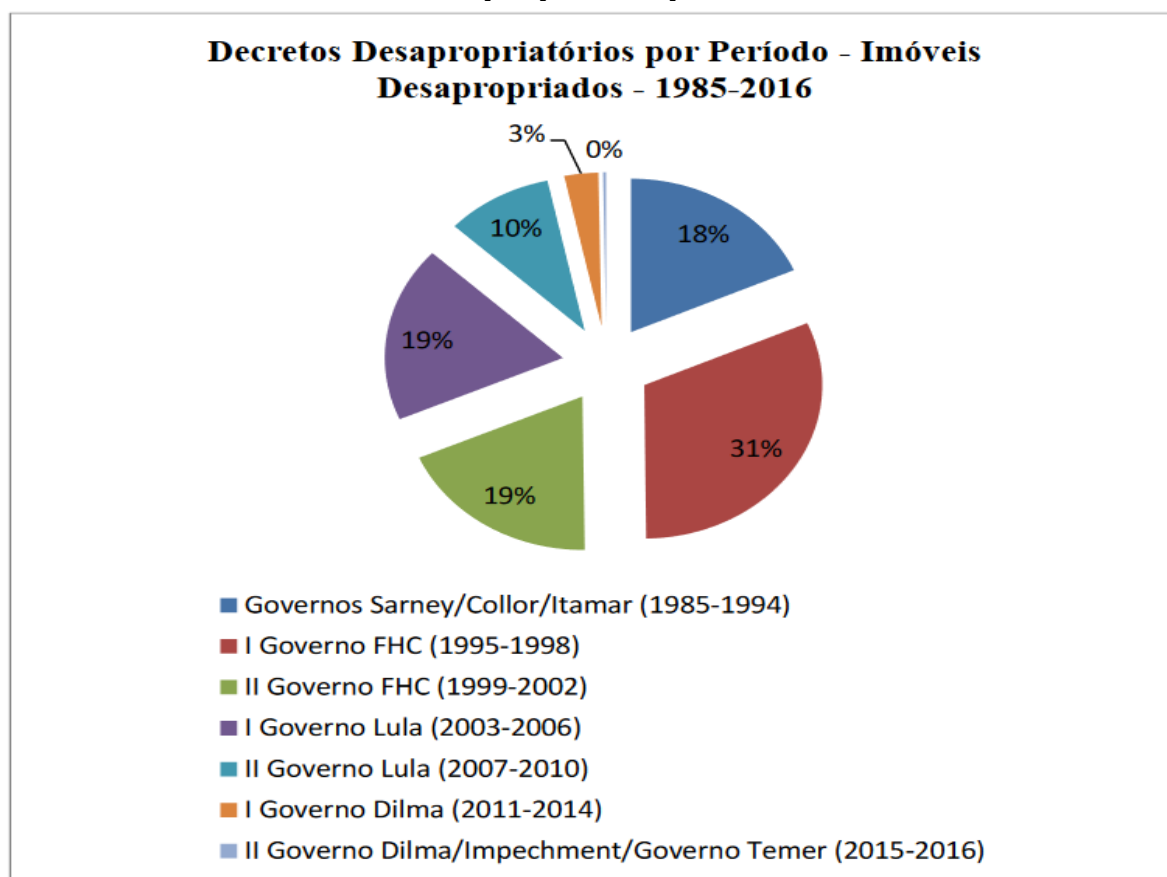
Esses números animadores ofuscam uma mudança fundamental que ocorre na dinâmica da política pública da reforma agrária a partir do governo Lula: inicia-se a diminuição da utilização do instrumento jurídico da desapropriação por interesse social para



fins de reforma agrária (gráfico 4) optando-se por destinar mais terras públicas, em especial na região Norte, para a reforma agrária. Com isso o governo se esquivava da demanda pela implementação da reforma nas regiões de mais demanda e pressão social (Sul e Sudeste), apaziguando confrontamentos com os setores de grandes proprietários ao mesmo tempo em que sustentava bons índices da política em nível nacional por meio da regularização fundiária em terras públicas. Como aponta Alentejano (2018):

“O Incra registra a criação de 9.368 assentamentos e a desapropriação de 7.053 imóveis para fins de reforma agrária, o que significa dizer que 2.315 assentamentos foram criados através de outros instrumentos que não a desapropriação, o que dá um percentual de 24,7%, isto é, quase um quarto dos assentamentos não foi criado através de desapropriações de terras.”

**Gráfico 4: Imóveis Desapropriados por Período – Brasil – 1985-2016**



Fonte: ALENTEJANO (2018).

Como podemos depreender do gráfico 1, durante os dois mandatos do governo FHC foram criados 46% do total dos assentamentos existentes até 2017 e foram realizados 50% do total histórico de decretos desapropriatórios até então (gráfico 4). Durante seus dois mandatos, o governo Lula registrou a criação de 38% do total de assentamentos, mas somente de 29% dos decretos desapropriatórios. Aponta-se com isso a diminuição do uso do instrumento administrativo de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária em detrimento de outros meios e, notadamente, sua substituição por instrumentos da política pública da regularização fundiária (CARDOSO 2019).

No primeiro mandato de Dilma Rousseff a criação de assentamentos de reforma agrária teve uma queda abrupta, correspondendo apenas a 5% do total histórico (gráfico 4). A tendência de queda seguiu durante os dois anos de seu breve segundo mandato. Nesse período, semelhante queda pôde ser observada também no número de decretos desapropriatórios, respondendo por somente 3% do total histórico. Com a ocorrência do golpe jurídico parlamentar que consagrou Michel Temer como o presidente do país em 2016, houve também o engedramento de uma nova postura do Estado em relação àquela política pública.

Como veremos, enquanto condicionante para a regularização das atividades do INCRA suspensas pelo TCU em 2016, foi editada, naquele mesmo ano, a Medida Provisória nº 759, que alterou profundamente as diretrizes da política pública agrária. Entre outras determinações, ela i) estabeleceu como prazo para a consolidação dos assentamentos quinze anos após sua criação (anteriormente a consolidação estava condicionada à “concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, bem como com a outorga do instrumento definitivo de titulação”<sup>4</sup>); ii) modificou o processo de seleção de beneficiários, introduzindo o sistema de seleção por edital com base municipal, e sistema de pontuações; iii) estabeleceu como prioritária a titulação de domínio (via TD) em detrimento das Concessões de Direito Real de Uso (CDRU<sup>5</sup>), isto é, priorizou mecanismos de transferência de propriedade privada ao invés dos mecanismos públicos administrativos de concessão de uso que conservavam a propriedade pública sobre os assentamentos (isso se deu, inclusive, com restrição do direito de escolha, antes expresso na redação dada pela Lei nº 13.001/14 ao §4º do artigo 18 da Lei nº 8.629/93). A nova redação dada pela Lei nº 13.465/17 ao §4º, acima mencionado, estabeleceu que a escolha da modalidade estava disposta em regulamento infra-legal<sup>6</sup>, criando maiores embaraços para o exercício do livre direito de escolha, a começar pelo hiato entre a nova previsão legal e sua posterior regulamentação regimental, que só veio a ocorrer por meio da Instrução Normativa INCRA nº 96 em dezembro de 2018, no final do governo Temer.

De forma cumulativa, esses elementos contribuem para o delineamento de um arcabouço normativo que convalida a dissolução dos assentamentos, simultaneamente induzindo seu loteamento e a disponibilização de “novos” imóveis nos mercados de terra. O regime de consolidação introduzido pela MP nº 759/16, entendido aqui enquanto compulsório, acelera esse processo de mercadorização e individualização uma vez vincula a administração pública à responsabilidade de “emancipar” os assentamentos após decorrido o prazo legal, o que implica na sua exclusão da política pública da reforma agrária mesmo que não cumpridos requisitos mínimos de implementação – da assistência, dos créditos e de outros programas – isentando, dessa responsabilidade anterior, as instituições competentes. Com isso, arroga-se o Estado enquanto mero intermediador do comércio imobiliário rural (SAUER E LEITE 2017) ao passo que se afasta se a perspectiva de execução de políticas públicas integradas. Essa mudança na atuação do Estado indica um deslocamento no posicionamento da administração pública (e com isso o uso dos conceitos de ordem pública e interesse social), que passa de agente regulador dos mercados para parte interessada nas transações, o que Moacir Palmeira (1994) identificou enquanto um dos fatores centrais da não-realização da reforma agrária. Não

---

<sup>4</sup> Lei nº 8.629/93, art. 17, inc. V;

<sup>5</sup> Ou Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU). Os termos CDRU e CCDRU são utilizados como sinônimos ao longo do trabalho, uma vez que CDRU faz referência ao instituto em si, e CCDRU faz referência ao instrumento jurídico que o viabiliza.

<sup>6</sup> Em sua nova redação o artigo 18, §4º estabelece que: “Regulamento disporá sobre as condições e a forma de outorga dos títulos de domínio e da CDRU aos beneficiários dos projetos de assentamento do Programa Nacional de Reforma Agrária.”

à toa que, em 2017, foram registrados os maiores índices históricos na entrega de títulos de domínio, como aponta Meri Cardoso (2019):

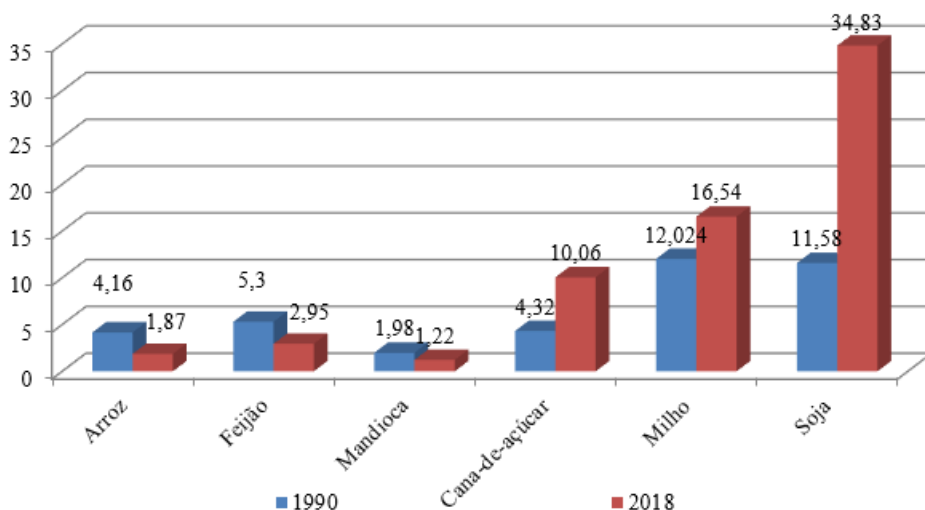
“Em 2017, o governo federal concedeu aproximadamente 26 mil títulos de domínio, que conferem propriedade ao titulado, em 2017. O volume foi dez vezes superior ao da média histórica desde 2003 e superou a soma de todos os títulos emitidos nos últimos dez anos, o que demonstra que o movimento que temos assistido é o de uma mudança na ênfase da política de reforma agrária para uma política acelerada de regularização fundiária, baseada em critérios de eficiência e produtividade que não se coadunam com o princípio da função social da propriedade [...]”

Na medida em que há uma queda contínua na desapropriação por interesse social e na criação de novos assentamentos observa-se por outro lado uma reconcentração da propriedade da terra no país. Paulo Alentejano (2020) aponta, com base em informações do último Censo Agropecuário de 2017, que:

“os estabelecimentos agropecuários com mais de 1.000 ha aumentaram ainda mais a área sob seu controle que já era de absurdos 45% segundo o Censo de 2006 e agora é de 47,5%. Isso para um total de apenas 1% dos estabelecimentos, pouco mais de 50 mil de um total de mais de 5 milhões. Foram 16,5 milhões de ha a mais incorporados pelos grandes, enquanto os menores estabelecimentos, que têm até dez hectares, representam 50,2% do número total de estabelecimentos, mas ocupam apenas 2,3% da área.” (ALENTEJANO 2020)

Concomitantemente aos índices de concentração de terra crescentes observa-se também o agravamento da insegurança alimentar. O aumento vertiginoso da produção de commodities por atores altamente capitalizados, inserindo os territórios em cadeias globais de alimentos e insumos industriais, acirra as disputas entre diferentes setores sociais pelo controle e uso do território, nas quais também estão envolvidas disputas pelas formas de vida expressas nos cardápios e na alimentação básica da população nas diferentes regiões. Como pode se depreender do Gráfico 5, as áreas destinadas ao cultivo de soja, milho e cana-de-açúcar apresentaram aumentos significantes, enquanto àquelas destinadas à alimentos básicos como feijão, arroz e mandioca diminuíram consideravelmente.

**Gráfico 5: Área plantada com Alimentos Básicos e Commodities por Cultura– Milhões de ha - Brasil – 1990-2018**



Fonte: IBGE. In: ALENTEJANO 2020

Considerando esse contexto, demonstrou-se pertinente recorrer ao instrumental teórico apontado por Moacir Palmeira (1994) quando indicou um conjunto de fenômenos identificados enquanto característicos do processo de não-realização da reforma agrária, entre os quais figuram:

i) a modernização (conservadora) e os negócios com a terra, no que aponta o Estado enquanto promotor de imensas vantagens à transferência do patrimônio público para o particular, indo de mediador à parte interessada, e as pressões eficazes do mercado de terras na definição, supostamente técnica, do estabelecimento da terra nua pelo INCRA. O autor ressaltava também a importância dos incentivos à regularização fundiária instituídos entre 1970 e 1985, e que foram operados mediante diferentes instrumentos jurídicos como as licitações de terras públicas, as legitimações de posse ou das alienações “sem-concorrência”. Instrumentos que, coincidindo com as políticas de incentivos fiscais, propiciaram à posse e à propriedade maior articulação com mecanismos de financeirização e especulação imobiliária.

ii) o rodízio de funcionários públicos em postos da iniciativa privada (e vice-versa, comumente conhecido enquanto o fenômeno da “porta-giratória”<sup>7</sup>). Com isso, os servidores trazem para a prática administrativa pública seus interesses particulares, o que acaba concorrendo para o funcionamento institucional segmentado e fundamentado em relações pessoais e conflitos entre grupos cujas tensões por vezes imobilizavam os trabalhos institucionais. Moacir ainda aponta

iii) o acesso às dependências do INCRA enquanto um elemento decisivo para a participação de trabalhador(a)s na política pública – assim como o impedimento desse acesso enquanto um fator de não-realização<sup>8</sup> e por fim;

iv) o esvaziamento das políticas públicas do Plano Nacional de Reforma Agrária. Como podemos constatar, processos que, apesar de continuidades e rupturas, se intensificam.

---

<sup>7</sup> Em relação à porta-giratória é possível constatar essa prática ainda nos dias atuais em especial nos altos cargos comissionados. É o caso do atual Presidente do INCRA e pecuarista, Geraldo José da Câmara Ferreira de Melo Filho, que já ocupou os cargos de diretor técnico da Associação Brasileira de Criadores de Guzerá (2012-2019) e de conselheiro na Associação Brasileira de Criadores de Zebu. Disponível em: <https://www.canalrural.com.br/radar/conheca-geraldo-melo-filho-novo-presidente-do-incra/> (último acesso em: 18/12/20)

Fontes jornalísticas apontam que a família de Geraldo José é proprietária de imóvel improdutivo no qual geriam uma usina que faliu deixando largas dívidas tributárias e trabalhistas. Na fazenda da família, à época da reportagem, haviam 13 acampamentos de trabalhadores sem-terra. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/10/18/familia-de-novo-presidente-do-incra-tem-terras-improdutivas-ocupadas-pelo-mst-no-rn> (último acesso em: 18/12/2020).

<sup>8</sup> Nesse sentido cabe apontar as constantes mudanças ocorridas no endereço da sede do INCRA no Rio de Janeiro nas últimas décadas para localizações cada vez menos acessíveis ao público enquanto um fator de desmobilização. Ao menos desde o final da década de 1990, a sede se localizava no bairro da Glória, à Rua Santo Amaro, nº 28, tendo sido transferida, já nos anos 2000, para os andares da torre nº 817 da Av. Presidente Vargas no Centro da cidade, onde também funciona o DETRAN-RJ o que já impôs um filtro ao amplo acesso. No entanto ao redor dessa torre há uma praça na qual, inclusive, já houve ocupações do MST para reivindicar a implementação de políticas públicas no estado do Rio. Em 2016 há novamente uma mudança, dessa vez para o edifício nº 522 da Presidente Vargas, em local menos aberto, no qual os edifícios são mais contíguos, onde também funciona o Ministério Público Militar, com forte esquema de segurança e limitação do acesso ao público “sem hora marcada”. Nesse quesito se aproximam os fenômenos de não-realização e militarização da questão agrária.

É nesse contexto de desmonte da política pública que se insere a presente pesquisa. Procuramos, a partir do assentamento Irmã Dorothy, identificar como as mudanças legislativas recentes, ou a política da não-reforma agrária, incidiram sobre os territórios<sup>9</sup> e sobre as vidas das famílias. Como será demonstrado, essas novas diretrizes normativas têm implicações importantes sobre os procedimentos e a rotina de trabalho de servidores do INCRA, levando as famílias acampadas<sup>10</sup> a buscar alternativas para pressionar a administração pública na garantia dos seus direitos constitucionais de acesso à terra. E no caso, a implementação de assentamentos é somente uma parte do processo. Lembramos que a política pública está articulada a uma série de ações e programas para manutenção e desenvolvimento desses territórios por meio de políticas de fomento à instalação e à produção, de diferentes linhas de crédito, inclusive as setoriais (crédito mulher, crédito-jovem etc), de assistência técnica, de programas educacionais, construção de infra-estrutura mínima de acesso e escoamento (estradas, pontes) entre outras dimensões.

Como será aprofundado ao longo do trabalho, as alternativas encontradas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) em diferentes assentamentos do país têm se dado no sentido de postular novas formas para a política pública da reforma agrária, com o desenvolvimento de práticas e circuitos agroalimentares alternativos ao modelo hegemônico atual, popularizado enquanto “revolução verde” (MST 2014). Contrapõem-se, assim, ao modelo caracterizado pela monocultura, capital-intensivo (elevado uso de maquinários e insumos químicos) e voltado ao fornecimento de matéria-prima para o mercado internacional de commodities. Em oposição a esse modelo, o MST tem postulado formas de vida que permitam o consorciamento entre produção agrícola e conservação ambiental, ao que hoje se tem denominado um modelo agroecológico.

Nesse processo de construção de modelos agroecológicos, questiona-se como os modelos convencionais atuais de produção agrícola se plasmam à determinadas formas, modos de vida, condições de trabalho e relações com “a natureza” que se tem proposto para os espaços rurais dentro dos desígnios supostamente inexoráveis modernidade. Um desses pressupostos da modernidade rural no que tange o controle e uso da terra é o da eficiência da propriedade privada, a qual se vincula a ideia do trabalho e do mérito individuais; outro pressuposto comum no debate do desenvolvimento rural é o da subsunção da agricultura pela indústria, restando a primeira enquanto fornecedora de matéria-prima para o setor de transformação e manufatura (GUZMAN e MOLINA 2005), o que resultaria na especialização

---

<sup>9</sup> Aqui, o termo território é empregado aproximando-se do sentido conceitual proposto por Haesbaert (2007): “Território, assim, em qualquer acepção, tem a ver com poder, mas não apenas ao tradicional “poder político”. Ele diz respeito tanto ao poder no sentido mais explícito, de dominação, quanto ao poder no sentido mais implícito ou simbólico, de apropriação. [...] Enquanto “espaço-tempo vivido”, o território é sempre múltiplo, “diverso e complexo”, ao contrário do território “unifuncional” proposto e reproduzido pela lógica capitalista hegemônica, especialmente através da figura do Estado territorial moderno, defensor de uma lógica territorial padrão que, ao contrário de outras formas de ordenação territorial (como a do espaço feudal típico), não admite multiplicidade de sobreposição de jurisdições e/ou de territorialidades.[...] Podemos então afirmar que o território, imerso em relações de dominação e/ou de apropriação sociedade-espaço, “desdobra-se ao longo de um continuum que vai da dominação político-econômica mais ‘concreta’ e ‘funcional’ à apropriação mais subjetiva e/ou ‘cultural-simbólica’ [...]” [...].

<sup>10</sup> Nesse sentido seria correto denominar às famílias residentes enquanto acampadas muito embora a ocupação se alongue continuamente há de mais de uma década e se encontre espraiada e capilarizada no território, suscitou-se aqui por denotá-las enquanto famílias, assentadas, mesmo que acarretando imprecisão técnica por determinado prisma institucional, ao passo que se afirmaria um estatuto ontológico vivido, além de assumido, pelas famílias e a efetivação de seus direitos e garantias. Finalmente, optou-se por manter a classificação técnica que demonstre a real situação de vulnerabilidade formal a qual são submetidas as famílias pelas instituições competentes, ou seja, de acampadas.

crecente dos agricultores nesse processo, e na corrosão da estrutura de subsistência associada ao meio rural e à sua população, assim como dos laços de solidariedade e espaços comuns e/ou comunitários<sup>11</sup>. Em oposição a isso, a abordagem agroecológica afirma a centralidade da construção popular de circuitos que promovam soberania e segurança alimentar, que permita a democratização do acesso aos recursos naturais, notadamente da biodiversidade constitutiva dos diferentes cardápios nas diferentes regiões do país.

Nas estratégias adotadas pelo MST e pelas famílias acampadas, uma das alternativas restantes para a manutenção de assentamentos dentro da política pública da reforma agrária e de formas de concessão de uso definitivas (isto é, não mediante propriedade privada ou instrumentos de regularização fundiária) é por meio da instituição dos assentamentos ambientalmente diferenciados. Isso se dá em virtude das alterações normativas iniciadas pela MP 759/16 (posterior Lei nº 13.465/17) que modificou o regime de seleção de beneficiários inaugurando um sistema de edital público. No caso do Irmã Dorothy, a aplicação concreta dessa nova medida colocaria as famílias, já residentes há anos no local, em concorrência com demais inscritos do município e arredores, pondo em risco a permanência das famílias acampadas. Na visão dessas famílias e do movimento, a exceção legal a esse regime de seleção via edital de base municipal foram os assentamentos ambientalmente diferenciados, nos quais a seleção será realizada entre as que já residam no local<sup>12</sup>. De acordo com essa perspectiva, essa categoria de assentamentos também manteria a vinculação dos territórios à política pública, tendo como pressuposto, no quesito de controle sobre a terra, o acesso mediante Contratos de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU), por meio dos quais é concedido às famílias assentadas o direito de uso e gozo sobre o imóvel, vedado somente a disposição indiscriminada do bem, isto é, sua venda a um terceiro não contemplável na reforma agrária, com isso obstruindo a reconcentração da terra por meio de sua inserção no mercado.

Esse embate entre diferentes modelos antagônicos de acesso à terra, que perpassam as políticas públicas, é uma das disputas que o presente trabalho procurou demonstrar por meio do estudo de caso do assentamento Irmã Dorothy, no município de Quatis, região sul do Estado do Rio de Janeiro. Se por um lado, existe o projeto político, consagrado pelo poder legislativo, de bloqueio às formas não-proprietárias de acesso à terra associadas à proteção estatal e fomento das comunidades de assentamentos por meio de políticas públicas, o caso do Irmã Dorothy revela que, por outro lado, as poucas vias para construção dessas modalidades alternativas, cujo controle da terra prioriza os CCDRU em detrimento dos Títulos de Domínio, muito embora ambas as formas de titulação sejam constitucionalmente garantidas<sup>13</sup>, têm sido sistematicamente recusadas por diferentes níveis institucionais do poder executivo, em especial do órgão responsável por essa seara, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, e também com participação do poder judiciário<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> No pensamento econômico liberal não é raro observar o emprego da teoria da “tragédia dos comuns” de Garret Hardin, para deslegitimação do uso comum dos bens e recursos, para os quais concebe um uso mais eficiente quando organizados enquanto propriedades, sejam públicas ou privadas. Em oposição à essa conceituação dos bens comuns é possível encontrar hoje extensa produção acadêmica que aponta sentidos e funcionamentos muito distintos do instituto jurídico dos bens comuns e do próprio conceito de Comum(ns) tais como Stéfano Rodotà (2013), David Hardt e Antonio Negri (2009), Elionor Ostrom (1990), entre outros.

<sup>12</sup> Lei nº 8.629/93, art. 19, §2º.

<sup>13</sup> Constituição Federal art.189, *caput*.

<sup>14</sup> É o caso do PDS Osvaldo de Oliveira, em Macaé, RJ, no qual mesmo após anos de regularização das famílias no assentamento, e da entrega dos Contratos de Concessão de Uso (CCUs) aos titulares, o Judiciário determinou a desocupação do imóvel, sob uso de força policial se necessário, e sua devolução ao antigo proprietário. Até a publicação da presente pesquisa o mandado não foi cumprido e há esforço pelos procuradores do INCRA e de

A trajetória de 15 anos do acampamento/assentamento<sup>15</sup> Irmã Dorothy nos conta um pouco da história recente da reforma agrária no país, e em especial na região onde se insere. Atualmente, as 53 famílias que habitam aquele território têm enfrentado uma série de restrições, pela administração pública, à realização de seus direitos, em especial pelo não reconhecimento da legitimidade da ocupação e da classificação do acampamento enquanto “irregular”. As mudanças legislativas que passaram a vigorar com a MP nº 759, depois nacionalizadas com a Lei 13.465, apontaram no sentido de municipalização dos processos de seleção dos beneficiários dos assentamentos via edital. Diante das mudanças legislativas, o INCRA argumenta que a seleção para o Irmã Dorothy deverá ser realizada por meio desse mecanismo, ignorando a permanência “mansa e pacífica” das famílias acampadas no território do assentamento (no caso de algumas delas já se alonga por mais de uma década). Com isso, muitas delas, se não todas, se veem ameaçadas de serem recusadas pelo sistema de seleção via edital, e, em consequência, despejadas. Utilizando-se de um dos poucos subterfúgios legais e institucionais disponíveis, em oposição à essa ameaça, e contando com a ajuda do MST, de parceiros e universidades, coletivos de advocacia, políticos simpáticos à causa e outros atores, as famílias do Irmã Dorothy têm se organizado com o objetivo de reivindicar a construção daquele assentamento dentro dos marcos de uma das modalidades dos assentamentos ambientalmente diferenciados, no caso, os Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS).

Em resposta à demanda das famílias, o INCRA vem mobilizando uma série de argumentos e interpretações que têm surtido o efeito de invisibilização, além da restrição e/ou da privação de direitos, dessas famílias. Seja por meio da exigência de uma identidade tradicional vinculada a um marco temporal, que condiciona essa tradicionalidade à presença da comunidade no imóvel desapropriado antes da instauração efetiva do processo; ou seja simplesmente pela não identificação dos acampados, seu não reconhecimento enquanto sujeito de direito ali existente e até mesmo quando da retratação das famílias enquanto violentas, impulsivas e indisciplinadas nos autos dos processos.

## **Roteiro de trabalho**

Para se compreender os fundamentos e obstáculos que envolvem a reivindicação pela implementação do assentamento Irmã Dorothy por meio da modalidade PDS, no Capítulo 1 optou-se por realizar uma exposição genealógica da categoria legal ao qual essa é vinculada, a dos assentamentos ambientalmente diferenciados. Como será demonstrado, essa categoria inicia-se a partir dos processos de reivindicação por um modelo alternativo de reforma agrária, uma reforma agrária ecológica, organizada pelo movimento sindical dos seringueiros, ganhando destaque no I Congresso Nacional dos Seringueiros realizado em Brasília em 1985. Como resposta institucional que atendia parcela das reivindicações dos seringueiros, em 1987 o INCRA criou a modalidade dos Projetos de Assentamento Extrativista (PAE), a primeira

---

advogada(o)s populares dos movimentos sociais no sentido de recorrer da decisão, com sinalização positiva a favor das famílias pelo STJ.

15 Importante ressaltar a diferença entre essas duas categorias “acampamento” e “assentamento”. Acampamento é a ocupação organizada de um dado imóvel pelos movimentos sociais que permanece assim chamado até a implementação e o reconhecimento institucional do imóvel enquanto assentamento, a partir do qual são assentadas as famílias até então acampadas. No caso do Irmã Dorothy, como será pormenorizado, a implementação formal do assentamento sem a inclusão das famílias acampadas estabelece uma dissociação entre as categorias acampado/assentado, normalmente uma relação linear de progressão institucional, de formalização e reconhecimento da ocupação de facto. Com isso, passam a existir, de modo conflitante, as duas categorias no território – um assentamento formal e um acampamento supostamente irregular.

modalidade da categoria “assentamento ambientalmente diferenciado”. Somente em 1999 foi criada a modalidade PDS foco do presente estudo. Para a compreensão daqueles fenômenos iniciais foram consultadas obras de Mary Allegretti (2008), sobre a organização do movimento sindical seringueiro, a formação de suas pautas, e ainda nesse sentido utilizou-se das observações de Mauro de Almeida e Manuela Carneiro da Cunha (2017), que estudaram a fundo aquele movimento. Em relação à organização entre trabalhadores rurais ainda foram elucidativas algumas colaborações de John Commeford (1999) para a dicotomia natureza-cultura reproduzida pela produção normativa estatal, bem como a reflexão sobre o “mito da natureza intocada”, de Antônio Diegues (2008). Ainda, nesse capítulo, será desenvolvida um pouco mais a problemática da titularidade da terra nos assentamentos ambientalmente diferenciados. Adicionalmente, foi fundamental para esse capítulo a entrevista realizada com servidor do INCRA que demonstra como se estruturou a autarquia nos últimos anos e como a disputa dos modelos de titulação na implementação da política pública se fez presente no dia a dia da instituição e nas suas práticas. Encerra-se o capítulo com um panorama nacional dos assentamentos ambientalmente diferenciados e sua distribuição regional.

Em seguida, no Capítulo 2, procurou-se demonstrar as mudanças ocorridas nas legislações referentes ao controle e uso da terra na última década, em especial as legislações ambientais e fundiárias. No caso, adquirem grande pertinência o Código Florestal de 2012 (Lei nº 12.651) e a Lei da Regularização Fundiária de 2017 (Lei nº 13.465 ou como é conhecida pelos seus críticos, a Lei da Grilagem) assim como as normas legais e infra-legais, portarias, instruções normativas, entre outras, que regulam e orientam a atuação do Estado e suas agências, como no caso do INCRA. Para essa análise, serão abordados tanto, diretamente, os textos normativos, quanto os intérpretes dos epifenômenos jurídicos e suas possíveis consequências e impactos na sociedade. Entre esses autores figuram Sérgio Sauer e Acácio Leite (2017), que já denunciavam a estruturação fundiária que se delineava com a Medida Provisória nº 759 antes de sua conversão definitiva em Lei. Também foi importante o trabalho de Guimarães, Lopes e Pinto (2018) acerca da relação entre as legislações fundiária e ambiental e seu impacto na agricultura familiar e assentamentos de reforma agrária.

O Capítulo 3 se aproxima do estudo de caso do Irmã Dorothy, e do processo de construção do assentamento, desde a ocupação, passando por processos judiciais que mobilizaram tentativas de reintegração de posse, o que, embora não tenha se efetuado plenamente, restringiu o direito de locomoção dos acampados pelo imóvel já em processo de desapropriação. Revisitamos também os efeitos da demora de 7 anos para o deferimento da imissão na posse do imóvel pelo INCRA e a incoerência embutida na criação formal do assentamento sem ter, como contrapartida, a seleção das famílias acampadas. O advento da Lei nº 13.465/17 inaugurou um regime geral de seleção de beneficiário(a)s por edital com base municipal, o que no caso do Irmã Dorothy submeteu o(a)s moradore(a)s à ampla concorrência no processo de seleção, colocando em risco a permanência de famílias que esperam há anos pelo reconhecimento de suas terras. Em oposição ao cerceamento de seus direitos, um grande grupo de famílias do Irmã Dorothy, com apoio organizativo do MST, tem demandado a implementação do assentamento na modalidade PDS. Nesse sentido o estudo de caso evidencia os desdobramentos concretos das mudanças legislativas, seja na produção de normas legais e infra-legais, seja nos congelamentos de políticas públicas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela morosidade do judiciário, no territórios destinados à reforma agrária. Essa operação de situar a análise em uma escala local permite observar como se expressam as abstrações legais e institucionais a partir de pontos empíricos, de experiências vividas e de memórias comunitárias. Portanto para situar o assentamento Irmã Dorothy será apresentado um panorama da região do município de Quatis com breve histórico,



levantamento das principais atividades econômicas, indicadores de urbanização e da estrutura fundiária com base nos últimos Censos Agropecuários comparando-a com o quadro de declarações do CAR no município.

Em seguida, refletiremos sobre a construção da reivindicação do Irmã Dorothy como modalidade PDS, seus fundamentos e como essa pauta tem sido mobilizada, suas articulações e relações de parceria. Ao mesmo tempo, procuraremos abordar a sistêmica recusa do INCRA em acatar as demandas das famílias, ou até mesmo de reconhecer a legitimidade da ocupação daquele território. As informações desse capítulo serão, sobretudo, derivadas do trabalho de campo realizado no Irmã Dorothy e conversas com assentado(a)s, lideranças assim como com servidores públicos, assessoria jurídica popular e grupos de extensão universitária. Sempre que possível consultaremos também os autos dos processos administrativos e judiciais. Foi considerado pertinente para a análise desses fenômenos tanto uma discussão acerca da redistribuição e reconhecimento dos quais tratam Nancy Fraser e Axel Honneth (2003), assim como das discussões acerca da identidade dos grupos envolvidos e de sua categorização através dos procedimentos e interpretações de órgãos de Estado, quando por exemplo, tenta-se restringir a categoria de assentamentos ambientalmente diferenciados a comunidades tradicionais. Intentou-se demonstrar a complexidade que envolve tal restrição quando referidas a uma imensa pluralidade de concepções acerca da identidade que cerca o movimento de trabalhadores rurais sem-terra, mesmo se observada somente uma comunidade relativamente pequena como é a do Irmã Dorothy. Nesse aspecto foi considerado relevante fazer dialogar diferentes narrativas acerca da identidade sem-terra, e como essa se relaciona ao campo da identidade camponesa, assim como a do trabalhador(a) rural, agricultor (a) familiar. Para tanto buscou-se contribuições nas obras de Eduardo Viveiros de Castro (2014), acerca da identidade tradicional indígena (“a inconstância da alma selvagem”), mas que se articula com a formação de identidades estanques; Gúzman e Molina (2005) e suas contribuições sobre o campesinato; novamente Antonio Diegues (2008) e o “mito do bom selvagem”; a defrontação da narrativas acerca do trabalhador rural ou do campesinato em relação à ascendência de categorias tradicionais sobre as quais escreve Mauro de Almeida (2007); e também do processo inverso, de aglutinação de grupos em torno da categoria trabalhador rural como estratégia política, que aponta Moacir Palmeira (1989).

Nas considerações finais buscou-se destacar algumas questões levantadas ao longo da pesquisa, correlacionando-as ao cenário exposto pelo estudo de caso.

## **Metodologia**

Para a concepção da presente pesquisa utilizou-se extensa pesquisa bibliográfica, incluindo consulta às legislações pertinentes, e suas alterações recentes, aos processos administrativos e judiciais dos casos citados, mas também à literatura disponível sobre os assuntos que tangenciam essas discussões normativas, diferentes autores e concepções, por vezes divergentes, mas que apresentam, através de suas perspectivas, elementos complementares a uma visão mais ampla sobre os objetos abordados. Nesse sentido buscou-se perfazer um repertório multidisciplinar, que fizesse dialogar, minimamente, perspectivas históricas, sociológicas, jurídicas e antropológicas para compreensão dos processos sociais analisados.

Como método principal, adotou-se a pesquisa-ação participante (FALS-BORDA e RAHMAN1991), por meio da qual a produção do conhecimento científico é compreendida enquanto processo dialógico, e em razão das necessidades e realidades dos segmentos sociais

envolvidos na relação político-pedagógica. Isso significa que as questões aqui levantadas são fruto da percepção, construída junto às famílias assentadas e/ou ocupantes dos assentamentos de reforma agrária, acerca da necessidade de se expôr e de denunciar as restrições dos direitos e o desmonte das políticas públicas que vem enfrentando. Se observada pela perspectiva “participante”, a metodologia empregada, com trabalhos de campo e vivências nos assentamentos, coloca o pesquisador em contato direto com uma gama de referências, relatos, histórias de vida, genealogias. Isso, no entanto, é de difícil sistematização dentro de um sistema metodológico estanque e fronteirizador das técnicas. Por outro lado, o questionamento da neutralidade axiológica do saber implica na necessidade de demonstrações concretas que legitimem aquele que “fala por um lado” da questão na produção do saber científico. Os relatos colhidos durante os trabalhos de campo, percepções acerca de desafios, esperanças, ou mesmo curiosidades e “fococas”, contribuíram para complexificar a abordagem da questão da terra, seus vieses subjetivos e suas contradições.

Nesse aspecto, as atividades de campo além de uma função observatória, adquirem uma função de troca de saberes entre academia e os movimentos sociais, a partir dos quais se pode entender as realidades estudadas enquanto dinâmicas, em processo aberto para o qual o pesquisador também pode contribuir e não meras fotografias estáticas que serão retratadas em dissertações e teses, mas fenômenos em transformação dos quais os trabalhos acadêmicos são tributários. Dada a natureza da interação desenvolvida entre pesquisador e comunidade pesquisada, não se considerou pertinente realizar entrevistas com as famílias acampadas, por ter se considerado prejudicial ao trabalho desenvolvido junto à coletividade, uma vez que a seleção de algum(ma)s acampado(a)s em detrimento de outros poderia causar mal-estar.

No caso da entrevista ao servidor do INCRA, no capítulo 1, foi realizada seguindo o método semi-estruturado, tendo levantado alguns tópicos como pressões salariais, demandas institucionais, direcionamento à titulação de domínio, sensação de desmonte.

Ainda, uma preocupação metodológica importante é aquela relativa à tradução ou narração dos posicionamentos das famílias do Irmã Dorothy. Como se pretende demonstrar, o assentamento foi fruto da organização de trabalhadore(a)s rurais por meio do MST e do sindicato local, portanto, se dá inicialmente com amplo engajamento político a essas organizações. Ao longo do tempo e do processo de não-realização da política pública o engajamento de alguns membros diminui, o de outros aumenta, ao passo que também surgem novos atores. Graças a esse relevo heterogêneo de engajamento é complexo definir a relação entre as famílias do Irmã Dorothy e o MST, uma vez que, apesar da existência de diretrizes gerais pelo movimento, que fundamentam algumas das pautas hoje presentes naquele assentamento, portanto de uma dimensão programática, há também a composição de pautas locais, que surgem a partir da leitura singular do território pelos seus ocupantes, como no caso da reivindicação da modalidade PDS. O ponto que se deseja ressaltar é que a fronteirização entre pauta do movimento e pauta das famílias se confunde já que muitos dos sujeitos são atravessados por ambas as identidades, com maior ou menor intensidade, mesmo que haja, em alguma medida, divergências dentro da comunidade quanto aos rumos do assentamento.

Em um cenário de crescente hostilidade aos movimentos sociais que atuam na luta pela terra, assim como de desmonte das instituições responsáveis pela implementação das políticas públicas fundiárias, e, visando garantir a proteção e a privacidade dos contatos e fontes que colaboraram para a presente pesquisa nos assentamentos, acampamentos e no INCRA ou eventuais outros órgãos públicos, optou-se por mantê-los todos em anonimato.

## **CAPÍTULO 1: ASSENTAMENTOS AMBIENTALMENTE DIFERENCIADOS E A DIFUSÃO DA MODALIDADE PROJETO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (PDS)**

Para compreendermos as pautas, reivindicações e dinâmicas contemporâneas nas lutas por terra dos movimentos sociais e famílias assentadas que pretendemos aprofundar nesse trabalho, nesse Capítulo 1 investigaremos a modalidade do Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), que se insere no conjunto mais amplo dos “assentamentos ambientalmente diferenciados”. Procuraremos resgatar os processos de construção social e histórica dessa categoria e de sua nomenclatura jurídica. Considerando que os primeiros assentamentos criados nessas modalidades “ambientalmente diferenciadas” ocorrem no contexto do Norte do país. Nesse capítulo buscou-se também abordar a transposição dessa modalidade para outras regiões, em especial na região Sudeste e nos dois casos do estado do Rio de Janeiro.

A partir de dados levantados e trabalhados para essa pesquisa, a última parte do capítulo apresentará algumas informações que procuram distinguir as diferentes modalidades da categoria “ambientalmente diferenciada” e discutir como elas se distribuem no conjunto total de assentamentos. A seguir, no Capítulo II, procuraremos avançar na análise das transformações legislativas recentes que alteraram os procedimentos de controle e uso da terra, procurando destacar em particular a mudanças concernidas à política de reforma agrária.

### **1.1 Genealogia dos Assentamentos Ambientalmente Diferenciados e da Modalidade PDS**

A interseção entre políticas públicas de conservação ambiental e de reforma agrária tem um dos seus marcos na emergência das reivindicações pelas Reservas Extrativistas (RESEX), fruto da organização de seringueiros contra, em alguns casos, o regime de servidão dos barracões e de seu patronato e, em outros, de fazendeiros e madeireiros na fronteira agrícola em expansão e seu lastro de desmatamento dos recursos florestais que até então sustentavam a vida dessas comunidades (ALMEIDA e CUNHA, 2017). A estratégia da RESEX era obter a proteção jurídica semelhante à das Reservas Indígenas, por meio de reconhecimento de um território comum, coletivo, no qual o(a)s trabalhador(a)s tivessem a mesma liberdade de uso do território sem contudo vinculá-lo ao regime de agricultura modernizada que, por sua vez, seguia associada ao desmatamento como forma de reconhecimento de propriedade (demonstração da intenção de trabalhar a terra e conservá-la para si). Com isso, demandavam o reconhecimento dos arranjos territoriais singulares que praticavam e simultaneamente rejeitavam o modelo de lotes até então praticado pelo INCRA nos assentamentos rurais, e com a reivindicação da utilização do sistema de colocações<sup>16</sup>, no qual as famílias arranjavam coletivamente o uso das estradas dos seringais (ALMEIDA 1990). Com isso, cada experiência gerou uma série de “acordos coletivos” referentes ao uso da floresta, do solo, da caça e da criação de animais – até mesmo da criação cachorros.

Os “Assentamentos de reforma agrária ambientalmente diferenciados” são uma categoria que emergiu a partir da resposta institucional do INCRA a essas demandas do

---

<sup>16</sup> De acordo com Mauro de Almeida (2012): “A colocação é uma organização social e um sistema econômico caracterizado pelo uso múltiplo de territórios florestais por uma rede de casas aparentadas, compartilhando ambientes em comum. O sistema das colocações possui o potencial para constituir-se, sob seu reconhecimento institucional como base das reservas extrativistas, no modelo de uma instituição coletiva de uso da floresta que é pouco agressiva para com a natureza e que pode proporcionar uma boa vida a seus habitantes.”

movimento dos seringueiros por uma “reforma agrária ecológica” (BRIANEZI, 2007), termo adotado pelo I Congresso Nacional dos Seringueiros, realizado em Brasília no ano de 1985. Importante mencionar que nesse mesmo ano começavam os trabalhos da Assembléia Constituinte. Como modelo operativo do conceito de “reforma agrária ecológica” o movimento dos seringueiros propôs o modelo das Reservas Extrativistas, que lhes garantissem autonomia territorial e garantias jurídicas análogas àquelas conferidas às populações indígenas pelas Reservas Indígenas. A resposta do INCRA só foi de fato institucionalizada em 1987, pela Portaria INCRA nº 627, que criou a primeira modalidade de assentamentos ambientalmente diferenciados, os Projetos de Assentamento Extrativista (PAE)<sup>17</sup>. A modalidade PAE permitia outros arranjos territoriais e representou uma ruptura com os parâmetros de agrimensão e produção agrícola convencionais aplicados ao desenvolvimento dos assentamentos, ao estabelecer que um PAE era “destinado à exploração de áreas dotadas de riquezas extrativas, através de atividades economicamente viáveis e ecologicamente sustentáveis”<sup>18</sup>. A nova modalidade também também tensionou o princípio da propriedade privada ao estabelecer que “a destinação das áreas para tais projetos dar-se-ia mediante concessão de uso, em regime comunal, segundo a forma decidida pelas comunidades concessionárias – associativista, condominial ou cooperativista”. No entanto, a reação do INCRA, que buscou satisfazer parcialmente às demandas do movimento, não impediu a continuação das mobilizações para que a reivindicação do modelo RESEX fosse atendida mais integralmente.

A categoria Reserva Extrativista, como reivindicada pelo movimento dos seringueiros, só veio a existir formalmente em 1990, com a edição do Decreto nº 98.987 pelo então presidente José Sarney. Isto se deu, aproximadamente, há dois anos após a morte de Chico Mendes e sob forte pressão da opinião pública nacional e internacional. A primeira RESEX foi criada ainda em 1990, a RESEX Alto Juruá, no estado do Acre. Tal Decreto garantiu maior proteção e legitimidade aos povos extrativistas, uma vez que foi o primeiro instituto da pauta da reforma agrária ecológica com força de Lei, garantindo maior estabilidade do que o tratamento dispensado aos PAE, por meio de Portaria autárquica, a qual tem hierarquia menor no ordenamento jurídico brasileiro sendo mais facilmente afastada em caso de conflito com outras normas.

Importante lembrar, como coloca Mary Allegretti (2008), que “a luta dos seringueiros era, em primeiro lugar, de caráter sindical, com uma conotação muito definida de luta por justiça social. A identidade ambiental do movimento surgiu depois, fruto das alianças externas que realizaram com segmentos do ambientalismo internacional”. Em todo o caso, “O movimento dos seringueiros preencheu uma lacuna que faltava ao movimento ambientalista: o componente social e econômico para a defesa das florestas tropicais” (ALLEGRETTI, 2008). Mauro de Almeida e Manuela Carneiro da Cunha (2017) também apontam a pauta agrária -e trabalhista- como anterior a da conservação ambiental no movimento dos seringueiros. Nesse aspecto articulou-se a figura do trabalhador rural e da reforma agrária com os processos de ambientalização das lutas sociais, de superação da dissociação entre questões ambientais e sociais (ASCELRAD 2010).

Entretanto, em oposição à constituição histórica da articulação entre o movimento seringueiro, a identificação enquanto trabalhador rural e a reforma agrária, em 2010 o Poder

---

<sup>17</sup> Posteriormente, por meio da Portaria INCRA nº 268/96, a modalidade PAE sofreu alteração em sua nomenclatura passando a se chamar Projeto de Assentamento Agroextrativista.

<sup>18</sup> Portaria INCRA nº 267/87, art. 1º, *caput*.

Judiciário afirmou a desvinculação entre a política das RESEX e a reforma agrária. Como ilustração destacamos o voto vencedor do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Marco Aurélio no Mandado de Segurança nº 25284: “RESERVA EXTRATIVISTA - REFORMA AGRÁRIA - INCOMPATIBILIDADE. Segundo o ministro, não coabitam o mesmo teto, sob o ângulo constitucional, reserva extrativista e reforma agrária”. No âmbito jurídico, opera-se, assim, uma dissociação artificial entre pauta ambiental e pauta social, entre o modelo de reservas e o de assentamentos, com o apagamento dos princípios ambientais da identidade de trabalhador rural e da relação com a reforma agrária

A compreensão da dimensão ecológica entre os seringueiros, antes de uma estratégia política inicialmente organizada, foi sendo construída com o tempo. Sob essa perspectiva é possível questionar quanto à naturalização da ideia de que os “povos da floresta seriam essencialmente conservacionistas”. Essencialização essa que opera imagéticas do “mito do bom selvagem conservacionista” que, em larga medida, é contrapartida e dialoga com o “mito da natureza intocada” (DIEGUES 2008). Neste ponto a discussão, colocamos que a reforma agrária ambientalmente diferenciada, entendida como uma resposta institucional do INCRA às demandas do movimento seringueiro, ainda enfrenta a dominação de paradigmas agrícolas, territoriais e socioeconômicos da modernidade. Isso aponta para a necessidade de criação de novos parâmetros e modelos de desenvolvimento adequados às realidades locais e regionais e capazes de abraçar as demandas da reforma agrária ecológica parte de comunidades que produziram sua identidade tradicional e que compreendem suas singularidades enquanto coletividade e resultado de formas de ocupação intergeracional do território e dos modos de ser e fazer nele desenvolvidos. Em alguma medida o processo de construção das identidades se deu no contato entre diferenças e conflitos que emergiram entre as formas de organização e ocupação do território dos seringueiros e aquelas propostas pelo INCRA enquanto próprias dos trabalhadores rurais modernos. Com isso, esse contato não harmonioso com a alteridade contribuiu para o entendimento e a composição de uma identidade coletiva. De acordo com Roy Wagner (2019), seria nesse processo de produção ou significação da distinção que se produz a imagem de si. Dessa forma, abrimos espaço para uma concepção mais dinâmica, não-estática, da identidade, que corrobora para o entendimento das emergências de novos grupos e seus processos de auto-definição e reconhecimento.

O processo de construção da luta dos seringueiros e a identidade que se constitui nesse processo, na afirmação de suas singularidades, nos leva a refletir sobre quais seriam as outras identidades latentes nas diversas regiões do país entre águas florestas, montanhas, campos? Isso nos leva a pensar numa reforma agrária mais adaptada aos diferentes ecossistemas e que articulam a reforma agrária com a conservação ambiental; geração de renda ao bem-estar? A discussão em torno dos PDS, logo, nos obrigará a compreender essas novas identidades que emergem nos pastos desmatados, nos desertos pós-eucalípticos, nos lastros da empreitada colonial de acumulação e expansão da fronteira agrícola, identidades que se produzem simultaneamente ao rearranjo dos ecossistemas em diferentes escalas.

Como aponta Diegues (2008), observa-se na reivindicação de diferentes grupos, e na literatura acadêmica, movimentos de expansão da “área cultural” da categoria povos tradicionais desde sua eventual concentração nas populações indígenas para uma abordagem mais abrangente em relação a outros modos de vida, ampliando e diversificando os sujeitos e o campo de estudos sobre as comunidades e identidades tradicionais. O trabalho de reconhecimento da identidade está intimamente associado à auto-definição, e, em alguma medida, ao processo de “invenção” da própria cultura e dos modos e características que compõem a identidade. E no entanto, não deve-se pensar as “unidades” ou grupos culturais

enquanto estanques e isolados, mas em constante troca e transformação, identidades que se forjam no hibridismo. Essa hibridização é ponto de partida para se pensar as identidades resgatadas e/ou produzidas nos assentamentos a partir dos modos de viver e ser que se desenvolvem nos territórios. No caso dos assentamentos ambientalmente diferenciados, indaga-se em que medida as práticas de uso e convivência junto ao ecossistema contribuem para composição de identidades locais destas populações híbridas, do encontro entre gente do campo e gente da cidade que conflui entre o urbano e o rural, entre a tradicional e o moderno. Populações acampadas, em processo de assentamento, e que há anos reivindicam o direito à terra.

Considerou-se relevante a reflexão sobre as interseções entre a identidade sem terra com a ambientalmente diferenciada como indicativa das divergências e convergências entre essas identidades e como se expressam em questões institucionais concretas. A identidade sem terra se constrói como um esforço de territorialização em oposição ao processo histórico e corrente de alienação dos trabalhadores rurais dos meios de sua própria subsistência, e no entanto é transterritorializada: trabalhadores rurais em permanente processo de desterritorialização, reterritorialização, ocupação, acampamento, por vezes, muito por conta de reintegrações, voltam a se deslocar desterritorializando-se e emergindo em outro local onde a terra esteja concentrada e improdutiva, em uma luta histórica. Se a tradição seringueira passa por gerações de ocupação dos seringais, o que se poderia dizer sobre a tradição sem-terra? Baseia-se na transterritorialização (HASBAERT 2010) – simultaneidade entre desterritorializações e reterritorializações e no tensionamento das estruturas fundiário-proprietárias que perpetua a exclusão do acesso à terra pelas multidões trabalhadoras rurais por gerações. John Comerford (1999) destaca a relevância de conceitos como “a luta” na formação das identidades destes trabalhadores rurais, tanto na ocupação e na disputa macropolítica quanto no cotidiano, na manutenção da vida e da auto-organização dos movimentos em meio ao conflito social. Conceitos que, como o de “luta”, adquirem diferentes significados para atores e processos sociais distintos.

### **1.1.1. Criação e desenvolvimento da modalidade Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS)**

A modalidade Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) foi resultado de um processo político que engendrou em 1999 a publicação da Portaria Interministerial nº 01 em uma iniciativa conjunta do Ministério do Meio Ambiente e do, já extinto, Ministério Extraordinário de Política Fundiária buscando “a integração e criação de instrumentos legais e administrativos de política fundiária e ambiental, visando a instituição de um modelo de reforma agrária sustentável e de proteção ao meio ambiental, em especial na Amazônia” (JÚNIOR 2011). A partir dessa iniciativa foi estabelecido grupo de trabalho com representantes do Conselho Nacional de Seringueiros, INCRA, IBAMA e outras instituições que elaboraram a proposta do que veio a ser inserido no ordenamento jurídico enquanto Portaria INCRA nº 477. Essa portaria criou a modalidade PDS ainda naquele ano de 1999. Apesar de, em suas considerações iniciais, estabelecer o foco dos PDS para as regiões do bioma amazônico, também declara como objetivo da modalidade a conservação dos demais biomas nacionais. Portanto, desde sua primeira previsão normativa já previu-se aos PDS o potencial de expansão como alternativa ecológica pelo território nacional. Inicialmente “destinada às populações que baseiam sua subsistência no extrativismo, na agricultura familiar e em outras atividades de baixo impacto ambiental”, seu texto já demonstrava naquela ocasião seu caráter amplo e os potenciais de uso, bem como ampliava os possíveis destinatários da política de reforma agrária ambientalmente diferenciada, não se restringindo

apenas a populações tradicionais (o termo, inclusive, está ausente na Portaria INCRA nº 477/99). A destinação das áreas do PDS se daria “mediante concessão de uso, em regime comunal, segundo a forma decidida pelas comunidades concessionárias - associativista, condominial ou cooperativista”<sup>19</sup>.

Na sua positivação inicial o modelo PDS era vinculado à participação necessária do Ministério do Meio Ambiente e do Conselho Nacional de Seringueiros, de maneira que, além da implementação pelo INCRA, estabeleceu-se um grupo interinstitucional de acompanhamento desses assentamentos. Posteriormente, a composição desse grupo foi alterada dando lugar ao atual Conselho Gestor, cujo objetivo é o acompanhamento e assessoria dos PDS. Por um lado, isso não deixa de representar uma instância de controle e vigilância por órgãos externos, uma vez que submete ações e determinações das famílias assentadas à esferas administrativas e supostamente técnicas. Por outro, indica o relevante interesse social (e ecológico) da modalidade e novos arranjos participativos que são necessários para políticas públicas intersetoriais de reforma agrária. O artigo 3º da referida Portaria INCRA nº 477/99 estabelecia que:

“[...]os Projetos de Desenvolvimento sustentável - PDSs serão criados no atendimento de interesses sociais e ecológicos e contará com participação do Ministério de Estado do Meio Ambiente - MMA e do Conselho Nacional dos Seringueiros - CNS. Esta modalidade de projeto terá as bases de sustentabilidade e promoção de qualidade de vida como seus pontos determinantes.”

A Portaria INCRA nº 1040 de 2002 alterou esse artigo 3º da Portaria INCRA nº 477 de 1999, passando sua redação a ser:

“Os Projetos de Desenvolvimento Sustentável - PDS serão criados no atendimento de interesses sociais e ecológicos, para as populações que já exercem ou venham a exercer atividades extrativistas ou de agricultura familiar em áreas de preservação ambiental, com supervisão e orientação do INCRA, IBAMA, órgão estadual ou municipal de meio ambiente ou organização não-governamental - ONG previamente habilitada.”

Por um lado, ao definir os sujeitos desse direito enquanto as populações que exerçam “ou venham a exercer atividades extrativistas ou de agricultura familiar”, a categoria dos PDS lançou mão de uma noção aberta que dialoga potencialmente (mas não necessariamente) com o conceito de transição sociotécnica<sup>20</sup> ou até mesmo de transição agroecológica (COSTABEBER 1999). Há o reconhecimento, portanto, de que a agropecuária poderia adotar práticas que aproximem progressivamente o uso da terra de uma agricultura sem agrotóxicos, fertilizantes químicos ou transgênicos, consorciando-a aos ecossistemas locais. Podemos sustentar, portanto, que essa noção ampla permitiria a ampliação da garantia do direito ao reconhecimento dos assentamentos como categorias ambientalmente diferenciadas, admitindo o papel fundamental do extrativismo e da agricultura familiar na manutenção dos

---

<sup>19</sup>Portaria INCRA nº 477 de 1999, art. 2º, *caput*.

<sup>20</sup>A partir da linha de estudos de regimes de transição sociotécnica de Lawhon e Murphy (2012) é possível pensar a potência dos PDSs enquanto constituição de nichos, lugares privilegiados da inovação endógena, da emergência de novas técnicas e tecnologias sociais, de experimentação, de outros registros dos diferentes ecossistemas, adaptações instrumentais, mas também exaptações de estruturas antes adaptadas a certos fins para outros diversos (INGOLD 1999). Parece inclusive ser o caso da tecnologia social do PDS, adaptação da reforma agrária às singularidades da Amazônia que é então “exaptada” a outras regiões como inovação regional; ou mesmo do Terra Legal, cujo nicho “inovador” à nível de bioma amazônico, precede enquanto experimento, o estabelecimento do regime geral do CAR, entre tantos outros exemplos possíveis

ecossistemas. Demonstra-se com isso, desde o seu estabelecimento, uma concepção não-essencialista da categoria ambientalmente diferenciada, que não necessariamente a vincula à noção de comunidades tradicionais<sup>21</sup> (apesar de sua centralidade ecológica). Estaria em consonância, portanto, com a pluralidade das coletividades que constroem um “meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo”<sup>22</sup>,

Por outro lado, a nova redação dada pela Portaria INCRA nº 1040/02 ao caput do artigo 3º da Portaria INCRA nº 477/99 aumentou o rol de órgãos legitimados ao acompanhamento e controle dos PDSs por meio do Conselho Gestor. A vinculação necessária do Ministério do Meio Ambiente e do Conselho Nacional dos Seringueiros foi flexibilizada passando a incluir a participação do INCRA, IBAMA, órgão ambiental estadual ou ONG. Instituiu-se, portanto uma distinção na formação dos Conselhos Gestores dos PDS cujo critério é o bioma onde o assentamento se encontra. Para os assentamentos localizados no bioma Amazônico foi mantida a participação obrigatória do Conselho Nacional dos Seringueiros na elaboração do Projeto de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) e demais documento de diretrizes territoriais de ocupação e uso dos assentamentos. Para os assentamentos localizados nos demais biomas, as famílias em conjunto com o INCRA e o MMA, escolheriam uma ONG para compor o Conselho Gestor. Se analisamos as mudanças normativas que definem o público beneficiário dos PDS, podemos constatar que há um alargamento da modalidade, de maneira a abrandar seu vínculo necessário ao contexto da região Norte e do extrativismo seringueiro, apontando cada vez mais para inclusão da agricultura familiar em contextos diversos dos quais se origina. Essas alterações na modalidade PDS foram progressivamente abrindo possibilidades de adaptação, e têm representado uma complexificação da política pública em consequência das demandas populares que tensionam na direção de modelos alternativos.

Com as alterações promovidas recentemente pela Lei nº 13.465/17 (aprofundadas no capítulo 2), os assentamentos ambientalmente diferenciados, incluindo os PDS, passaram a se destacar enquanto modalidades com regimes alternativos no que concerne à forma de seleção de beneficiários e de titulação de terra (via CDRU). A partir desse marco legal é possível constatar que os principais dispositivos normativos que regulam a matéria não somente elencam as definições de cada uma dessas modalidades ambientalmente diferenciadas mas as definem enquanto tal, isto é, enquanto as três espécies existentes de assentamentos ambientalmente diferenciados (PAE, PDS e PAF). Exemplo disso é o Decreto nº 9.311 de 2019 que serviu de sustentação para a publicação da Instrução Normativa INCRA nº 97 de 2018, que reproduz os textos do decreto.

Nessas postivações mais recentes, evidencia-se que esses assentamentos ambientalmente diferenciados são pautados no uso coletivo do território, enquanto modalidades a serem tituladas por meio dos CDRU, em oposição aos Títulos de Domínio. como pode-se apreender do seguinte trecho da Instrução Normativa (IN) INCRA nº 97/18:

“[a] CDRU é o instrumento de titulação definitiva em Projetos de Assentamento Ambientalmente Diferenciados, devendo

---

<sup>21</sup> Importante ressaltar a ausência de uma definição objetiva do conceito de comunidades tradicionais na sua exigência para operacionalização de PDSs pelo INCRA.

<sup>22</sup> Constituição Federal, art. 225, *caput*: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”



Superintendência Regional (SR-00) providenciar a imediata emissão do CCU enquanto a emissão da CDRU não for possível.”<sup>23</sup>.

Como será aprofundado adiante, em 2019 durante a vigência da Medida Provisória nº 910 foi publicado o Decreto nº 10.166 que incluiu um parágrafo único no artigo 30 do Decreto 9.311/18 com a seguinte redação: “O CDRU será disponibilizado exclusivamente para projetos ambientalmente diferenciados.” Com isso para além de uma orientação das modalidades ambientalmente diferenciadas ao CDRU, tornou-se essa forma de titulação exclusiva desses assentamentos. Isso automaticamente suprime esse instrumento das demais modalidades (e nos assentamentos convencionais), o que implicaria a restrição de um direito constitucionalmente garantido<sup>24</sup>. Após a expiração da MP 910/19, sem aprovação congressual, esta perdeu efeito mas as alterações promovidas pelos decretos subsequentes permaneceram.

Cabe ressaltar que o CDRU, assim como o TD, é uma espécie de titulação definitiva que se segue após o período da titulação provisória. O Contrato de Concessão de Uso (CCU) perdurará enquanto não findar o processo judicial de desapropriação, ao qual se segue a imissão na posse definitiva do imóvel pelo INCRA<sup>25</sup> a partir da qual a instituição pode celebrar os títulos definitivos. A diferença básica entre CDRU e TD são suas formas de registro e controle: o primeiro por meio de instrumento administrativo de concessão e o último via a transferência da propriedade, que passará a ser regulada por institutos de direito civil. Em grande parte, o CDRU acaba sendo mais protetivo no sentido de restringir a livre alienação das terras reformadas, estabelecendo requisitos<sup>26</sup> para que os eventuais adquirentes cumpram as exigências dos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária.

Se atentarmos para a definição dada pela IN INCRA 97/2018 e pelo Decreto 9.311/19 ao PDS enquanto “projeto de interesse social e ecológico destinado às populações que baseiam sua subsistência no extrativismo, na agricultura familiar e outras atividades de baixo impacto ambiental”, podemos depreender que os dispositivos normativos mais recentes que regulamentam a modalidade contemplam amplas categorias de beneficiários do PDS. No entanto, em contraste com o que determina o texto normativo, sem nenhuma determinação normativa expressa que informe ou motive tal conduta, o INCRA publiciza, em seu sítio oficial na Internet, material informativo sobre diferentes modalidades de assentamentos que estabelece que o PDS seria “dirigido para populações tradicionais”. Apresentamos abaixo a captura de tela do sítio eletrônico do INCRA.

### **Quadro 1: Descrição da categoria PDS no portal oficial do INCRA**

---

<sup>23</sup> IN INCRA nº 97 de 2018, art. 84, §1º

<sup>24</sup> Constituição Federal, art. 189, *caput*.

<sup>25</sup> A titulação definitiva só pode ser realizada após sentença de mérito no processo judicial de desapropriação, por meio da qual a imissão provisória na posse do imóvel pelo INCRA é convertida em imissão definitiva na posse, permitindo a celebração de atos definitivos, como o CDRU ou o TD.

<sup>26</sup> IN INCRA nº 97/18, art. 22, §1º.

Projeto de Desenvolvimento Sustentável	PDS	<p>Projetos de Assentamento estabelecidos para o desenvolvimento de atividades ambientalmente diferenciadas e dirigido para populações tradicionais (ribeirinhos, comunidades extrativistas, etc.);</p> <p>Obtenção da terra, criação do Projeto e seleção dos beneficiários é de responsabilidade da União através do Incra;</p> <p>Aporte de recursos de crédito Apoio a Instalação e de crédito de produção (Pronaf A e C) de responsabilidade do Governo Federal;</p> <p>Infraestrutura básica (estradas de acesso, água e energia elétrica) de responsabilidade da União;</p> <p>Não há a individualização de parcelas (Titulação coletiva – fração ideal) e a titulação de responsabilidade da União.</p>
--	-----	---

Recorte da página do INCRA. Disponível em <http://www.incra.gov.br/assentamentosmodalidades> (último acesso: 26/06/2019)

Tendo em vista a análise de todos os documentos que instituem os PDSs, entendemos que, mais do que uma determinação legal ou juridicamente motivada, a exigência da tradicionalidade anunciada na página oficial do INCRA constitui discricionariedade. Importante mencionar que, uma vez publicizadas online, as diretrizes institucionais dos PDS pelo INCRA, mesmo que sem fundamentação legal, passam a orientar a atuação dos agentes do INCRA enquanto referência oficial. Os servidores então podem dizer que “é assim que funciona”, “olha lá no site, pode ver, é público” (e o fazem), despersonalizando e validando a interpretação discricionária das normas (que restringe os sujeitos contempláveis por esse direito) enquanto aplicação técnica da previsão normativa. A publicização na Internet “pra qualquer um ver” produz uma imagem de legitimidade e verossimilhança do entendimento institucional. Por outro lado, para os funcionários e servidores, estabelece-se um ambiente hostil que os submete à operacionalização dos entendimentos e interpretações publicizados, mesmo que carentes de motivação legal, que vão sendo internalizados e progressivamente vão assumindo o formato de metas institucionais. Com isso, delineiam-se discrepâncias entre os textos normativos que institucionalizam os PDS, as informações publicizadas e a prática dos funcionários do INCRA. Sobre essa divergência nas informações institucionais, Diego Fraga (2019) aponta que:

‘Há uma incoerência nos materiais disponibilizados pelo INCRA em relação ao público alvo do PDS, no site da autarquia, nas descrições das modalidades de assentamento, aparece que são destinados as “populações tradicionais”, enquanto no Manual do PDS aparece “populações não tradicionais”.’

Essa essencialização da modalidade PDS enquanto mecanismo de regularização de comunidades tradicionais (e não da agricultura familiar) oculta a sua potência efetiva. E se por vezes levantam-se dúvidas acerca de uma distinção efetiva entre assentamentos ambientalmente diferenciados e os restantes convencionais (COSTA E PORRO 2019), Diego

Fraga (2019), a partir da experiência do PDS Osvaldo de Oliveira, afirma que esses assentamentos se distinguem por adotarem uma “metodologia de implantação de assentamento, pensada e desenvolvida desde uma política coletiva [...]”. O que pode ser constatado na figura do Conselho Gestor, e do processo singular de criação com acompanhamento de instituições da sociedade civil.

Desde sua regulação inicialmente focada, mas não exclusiva, em assentamentos na região Amazônica do país, a modalidade PDS se propagou para as demais regiões e biomas. No estado de São Paulo foram registradas experiências como a do PDS Professor David Luiz e do PDS Mário Lago, que já constituem referências da modalidade na região sudeste do país e para o bioma da Mata Atlântica. No caso da operacionalização do primeiro PDS do Rio de Janeiro, PDS Osvaldo de Oliveira, é observável que a pressão do INCRA por parte das famílias assentadas organizadas foi fator motriz para elaboração de um novo Plano de Uso (PU) deliberado em assembleia naquele assentamento. O PU foi então encaminhado ao Conselho Gestor que aprovando-o, deixou poucos motivos jurídicos de recusa disponíveis ao INCRA que reconheceu o direito à autodefinição das pessoas daquele lugar ao também aprovar o Plano. Este procedimento foi registrado na Portaria INCRA nº 48 de 2016<sup>27</sup>.

A esfera do uso comunal, característica dos assentamentos ambientalmente diferenciados, se revelou um elemento determinante na obstrução desses assentamentos pelo Poder Público. O INCRA do Rio de Janeiro tem apresentado, em termos de história recente, certa resistência em instituir a modalidade PDS, cujas previsões normativas estabelecem critérios amplos de desenvolvimento sustentável vinculados a atividades extrativistas e à agricultura familiar. Nesse estado, apesar da imensa demanda por alimentos acessíveis e de qualidade graças à vultuosa zona metropolitana e do potencial para programas de incentivo à produção agrícola consorciada com conservação ambiental<sup>28</sup> de base familiar e coletiva, o INCRA no Rio de Janeiro vem apresentando grande resistência na criação de assentamentos em geral e de assentamentos ambientalmente diferenciados, em particular.

Ainda que desde 2017, com a promulgação da Lei nº 13.465, tenha se intensificado um direcionamento da política pública da reforma agrária, em nível nacional, e que isso tenha se dado em simultâneo à paralisação da criação de assentamentos, sejam eles convencionais ou

---

<sup>27</sup> Cabe registrar aqui a ausência de um mecanismo compilador das portarias do INCRA, alterações e efeitos que possibilitem o acesso às informações atualizadas dos referenciais normativos em vigor e da atividade administrativa da autarquia. A digitalização se estende a pouquíssimos processos sendo ainda necessário requerer, com antecedência, vistas dos processos de desapropriação, o que ainda aumenta o poder de vigilância da instituição sobre o fluxo de informações.

<sup>28</sup> Vale aqui fazer referência à discussão do projeto Amazônia 4.0 (NOBRE e NOBRE 2019) ou Terceira Via Amazônia que traz elementos para crítica tanto do modelo produtivista do agronegócio, em última análise ecocida, quanto do modelo preservacionista que obstrui o uso sustentável dos bens naturais, aos moldes do “mito da natureza intocada”. A terceira via se apresenta como um projeto para desenvolver atividades econômicas sustentáveis e solidárias, com forte incentivo ao desenvolvimento de produtos, sistemas e processos produzidos a partir dos bens da biodiversidade (isto é, de um circuito bioeconômico), de maneira a gerar renda, conservar os ecossistemas e adensar o complexo científico brasileiro. Essa discussão levanta questões centrais para o desenvolvimento de outras regiões do país também, como no caso do bioma Mata Atlântica, no qual o Rio de Janeiro se situa integralmente. É possível, no entanto levantar uma série de críticas como a reprodução do discurso empreendedor e de uma abordagem tecnocrática e centrada na criação de valores de uso e mercantilização de processos vitais relacionados à terra e aos bens naturais. Ainda, é uma iniciativa de terceiro setor, liderada por um grupo de 8 pesquisadores e financiada por diferentes institutos, ong’s, empresas e o escritório para relações internacionais e comércio do Estado australiano. Disponível em: <http://www.amazoniaquatropontozero.org.br/> (último acesso: 10/06/21)

ambientalmente diferenciados, outras experiências apontam para os potenciais e a viabilidade da modalidade PDS na região Sudeste. Embora não haja nenhum PDS nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, em São Paulo há diversas experiências da modalidade, como sintetizou-se na seguinte tabela:

**Tabela 1: Os PDS no estado de São Paulo**

Nome do assentamento	Município	Ano de obtenção	Ano de criação
PDS Sepe Tiaraju	Serra Azul	2003	2004
PDS Assentamento Agroambiental Alves, Teixeira e Pereira	Eldorado	2005	2005
PDS Manoel Neto	Taubaté	2005	2005
PDS Olga Benário	Tremebe	2004	2005
PDS Santa Helena	São Carlos	2005	2006
PDS Comunidade Agrária 21 de Dezembro	Descalvado	2005	2006
PDS Emerg. Comuna da Terra Milton Santos	Americana	1992	2006
PDS São Luiz	Cajamar	2006	2006
PDS Professor Luiz de David Macedo	Apiai	2005	2006
PDS Ribeirão do Pio	Miracatu	2006	2006
PDS Emergencial Boa Esperança	Joao Ramalho	2006	2006
PDS Emergencial Bom Jesus	Iepe	2006	2006
PDS da Barra	Ribeirão Preto	2004	2007
PDS Comunidade de Remanescentes de Quilombo Caçandoca	Ubatuba	2006	2007
PDS Agroecológico	Itanhaem	2006	2007
PDS Agroecológico Hugo Mazzilli	Caconde	2006	2008
PDS Elizabeth Teixeira	Limeira	2008	2008
PDS Comunidade Agrária Aurora	Descalvado	2008	2008
PDS Fazenda Vargem do Rio Jundiá	Moji das Cruzes	2006	2012
PDS Santo Angelo	Moji das Cruzes	2013	2014

Fonte: Elaborada pelo próprio autor com base na “relação de projetos de assentamentos criados e reconhecidos pelo Incra”<sup>29</sup>.

É possível constatar que praticamente a totalidade desses PDS (90%) foram implementados durante os dois mandatos do Governo Lula, com ênfase no primeiro mandato (2002-2006), no qual foram criados 60% desse total. Após 2010, durante o primeiro mandato do Governo Dilma, há uma queda drástica tendo sido criados somente 2 desses assentamentos no estado (10% do total), sendo que no caso do PDS Fazenda Vargem do Rio Jundiá a implementação em 2012 ocorre após 6 anos de demora após a obtenção da terra em 2006, ou seja, durante o governo Lula. Desde 2014 não há mais a criação de PDSs em São Paulo. Sobre a experiência dos PDS no estado, aponta Osvaldo Júnior (2011):

<sup>29</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentosgeral.pdf> (último acesso: 24/12/20)

“A discussão sobre os PDS's, neste Estado, teve início em demanda apresentada pelo MST logo no início da gestão do governo Lula, em 2003. O Movimento demandou que na criação e desenvolvimento dos assentamentos fosse trabalhada uma nova concepção, indo além da produção em lotes individuais, que afirmasse um modelo que questionasse o modelo agrícola baseado na revolução verde baseado em monoculturas (intensivo em insumos químicos e poupador de força de trabalho) e, impactante sobre o meio ambiente e os recursos naturais.

[...] Embora os PDSs tenham sua origem no atendimento à reivindicação do Movimento Nacional dos Seringueiros e estejam baseados em um sistema de exploração agroextrativista da floresta original, em São Paulo, a bandeira é de compromisso com a restauração ambiental das reservas legais (RL), áreas de preservação permanente (APP) e adotar sistemas produtivos não impactantes ao meio ambiente.

A primeira experiência ocorreu no município de Serrana, região de Ribeirão Preto, SP, quando da criação do assentamento Sepé Tiaraju. Neste assentamento, localizado na região considerada o coração da agricultura patronal canavieira, houve todo um processo de maturação que caminhou passo a passo com a organização dos assentados.

A região de Ribeirão Preto também se destaca pela presença de um movimento social ativo que questiona a forma como o setor do agronegócio usa e se apropria dos recursos naturais, merecendo destaque a luta pela preservação e proteção das áreas de recarga do Aquífero Guarani.

[...] O INCRA e as famílias beneficiadas assinaram um compromisso junto ao Ministério Público Estadual de recuperar a vegetação nativa, promover uma produção diversificada baseada na agrofloresta e, em função do assentamento estar localizado em área de recarga do Aquífero Guarani, destinou-se 35% da área para reserva legal.”

Somente 5 dos 20 PDSs de São Paulo (Tabela 1) constam da lista de titulação disponibilizada pelo INCRA no seu *website*<sup>30</sup>. E isso se dá de forma bastante incipiente: alguns assentamentos chegam a ter apontados somente um ou dois beneficiários. Esses dados, ou sua ausência, apontam para o apagamento específico da modalidade PDS dentro de um desmonte geral e mais amplo da política pública da reforma agrária. Na prática, o regime comunal de controle e uso da terra previsto formalmente aos assentamentos ambientalmente diferenciados vai sendo anulado. Cabe ressaltar ainda que fora alguns casos específicos, como no caso do PDS Comunidade de Remanescentes de Quilombo Caçandoca, no qual a modalidade PDS foi utilizada como forma de regularização fundiária de comunidades tradicionais, a maioria desses assentamentos foi criada a partir da ocupação dos imóveis por famílias de trabalhadores rurais sem-terra. A reivindicação por um assentamento diferenciado foi uma forma de pressionar o poder público a prosseguir com os trâmites de desapropriação, ação política que a Lei nº 13.465/17, como veremos adiante, tem neutralizado.

No Rio de Janeiro temos apenas os PDS Sebastião Lan II (Silva Jardim) e PDS Osvaldo de Oliveira (Macaé). Além disso, atualmente, as famílias do assentamento Irmã Dorothy vêm reivindicando a construção de um PDS, o que originaria a terceira experiência da modalidade no estado.

---

<sup>30</sup> Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/titulacao/sr-08-sp.pdf> (último acesso em: 03/10/2019)

## 1.2 A Reforma Agrária e os PDS no Estado do Rio de Janeiro

De acordo com as informações obtidas junto ao INCRA via Lei de Acesso à Informação (LAI)<sup>31</sup> e na relação atualizada de assentamentos criados e reconhecidos pelo INCRA<sup>32</sup>, a autarquia reconhece 82 assentamentos, sendo 54 desses imóveis de competência da autarquia nas modalidades Projeto de Assentamento (51), Projeto de Desenvolvimento Sustentável (2) e Projeto Casulo de Assentamento (1); os 28 assentamentos restantes são fruto de outras formas de operacionalização da reforma agrária, entendida de maneira ampla, seja por meio dos Projetos Estaduais (14), Projetos Integrados de Colonização (9), Territórios remanescentes de quilombolas (2), RESEX (1) ou Projeto de Assentamento Municipal (1). Os 54 assentamentos de competência do INCRA ocupam uma área total de 636,4km<sup>2</sup> (63.646,7 ha), representando aproximadamente 1,45% da área total do território estadual, de 43.375km<sup>2</sup> (4.375.040ha), de acordo com IBGE<sup>33</sup>. Essa participação é consideravelmente inferior aos 8.627 km<sup>2</sup> (867.000ha) destinado a Unidades de Conservação, que compõem 19,7% de todo o território do estado, entre suas diferentes categorias (sendo 91% deste total de áreas continentais e outros 9% de áreas marinhas). Dentre estas, as Unidades de Conservação estaduais, reunidas, ocupam uma área de aproximadamente 3.697 km<sup>2</sup>, já as UCs federais ocupam 4.831km<sup>2</sup> (INEA 2015). Os 54 assentamentos destacados, segundo a relação atualizada do INCRA, comportariam 5563 famílias, sendo 4044 deles regularmente ocupados, de acordo com os critérios da instituição.

Entendemos, entretanto, que tal balanço não expressa a ocupação real destes imóveis destinados à reforma agrária. Quando analisamos os dados sobre a titulação de assentamentos no Rio de Janeiro, disponibilizados no portal oficial do INCRA nacional na Internet<sup>34</sup>, por exemplo, não encontramos entre eles o assentamento Irmã Dorothy<sup>35</sup>. Para o INCRA, hoje, oficialmente não há nenhuma família assentada, apesar de todas as que lá residem há anos. A demora no levantamento e regularização fundiária das famílias assentadas corrobora então para a deturpação dos dados da política pública, subdimensionando seus resultados e informando retóricas que questionam os resultados e efeitos sociais da reforma agrária. Como veremos adiante, esse é um dos traços do que alguns funcionários do INCRA chamam de produção de fraudes.

Ainda de acordo com informações obtidas por meio da LAI<sup>36</sup>, dos 54 assentamentos de competência do INCRA no Rio de Janeiro, em 28 deles a autarquia indisponha de processo de desapropriação. Outros 20 assentamentos indisponham de processo de criação no INCRA. Cruzando os assentamentos sem processo de desapropriação com aqueles sem processo de criação chegamos a um total de 15 assentamentos que não possuem nenhum processo administrativo na autarquia. Tais dados se revelam extremamente alarmantes, uma vez que apontam para uma informalização da política pública de reforma agrária, obstruindo sua

<sup>31</sup>Protocolo nº 00077001425201880 respondido em 17/10/2018

<sup>32</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentos-relacao-de-projetos> (último acesso: 08/06/21)

<sup>33</sup> Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/panorama> (último acesso: 12/10/20)

<sup>34</sup>Disponíveis em: <http://www.incra.gov.br/media/docs/reforma-agraria/assentamentos-geral.pdf> (último acesso: 13/12/20)

<sup>35</sup>Anteriormente a existência do assentamento Irmã Dorothy na modalidade PAera apontada no mesmo documento em anos anteriores, muito embora não constasse nenhum(a) beneficiário(a). Em atualizações recentes, desde ao menos a partir de 2019, o PA Irmã Dorothy não é mais exibido. Além de uma forma de apagamento e não reconhecimento das famílias acampadas, indaga-se sobre a necessidade institucional de tornar sigilosos as irregularidades na atuação do INCRA.

<sup>36</sup> Protocolo nº 00077001425201880 respondido em 17/10/2018

rastreabilidade processual e averiguação de eventuais irregularidades, mas principalmente vulnerabilizando e invisibilizando as famílias assentadas que já vivem nesses assentamentos. Esses elementos indicam desorganização institucional e aumentam a probabilidade de morosidade na prestação do serviço público, ou ao menos afetam sua transparência e qualidade, além de, sobretudo, evidenciarem o desmonte da política pública.

A disputa pela construção do Irmã Dorothy se insere hoje em um contexto mais amplo. Abordá-lo em um escopo regional, como uma terceira tentativa de construção de um PDS no estado do Rio de Janeiro, captamos a tensão que envolve a realização da política pública da reforma agrária nesse território. Ao mesmo tempo, essa reivindicação perpassa uma escolha política dos movimentos sociais e do(a)s trabalhadore(a)s: a reivindicação de arranjos normativos que garantam a permanência das famílias na terra contra a aplicação do edital municipal (colocado pela Lei 13.465). Na leitura dessas famílias e dos movimentos sociais, com a CDRU, haveria também uma maior probabilidade de manutenção do vínculo dessas famílias com a política pública da reforma agrária, dotando-lhes de mais garantias e direitos perante o eEstado brasileiro. Ademais, a CDRU garantiria que essas famílias conservassem suas terras, resistindo à pressão para a venda das mesmas e para a reinserção delas no mercado. Mas simultaneamente implica um processo histórico de construção de um modelo de reforma agrária que questione os paradigmas do controle e uso do território rural no estado do Rio de Janeiro: a pecuária extensiva, a cana-de-açúcar, a grande propriedade improdutiva e a violência contígua às zonas urbanas. Muitas áreas do campo fluminense tem relevo declivado e pouca “aptidão” aos métodos de plantio mecanizados das monoculturas de *commodities* o que contribui para uma concepção equivocada da ausência de uma vocação agrícola destas, restando a pecuária como forma de ocupação e manutenção da estrutura fundiária concentrada.

No âmbito do Assentamento Irmã Dorothy, a matriz agroecológica, defendida pelo MST (2014) no seu Programa agrário de reforma agrária popular<sup>37</sup> e por diversas famílias assentadas e acampadas, que procura orientar a construção atual dos assentamentos, e em especial dos PDS, hoje se apresenta como uma alternativa para as famílias assentadas. Ela se baseia num conjunto de saberes que contribui na reformulação dos imaginários e das potencialidades de uso e ocupação dos territórios, conciliando a produção agropecuária com a conservação ambiental nos diferentes ecossistemas, diversificando os cardápios e insumos, garantindo com isso maior soberania e segurança alimentar, uma vez que sistemas agroalimentares com maior variedade de cultivares são mais resilientes já que sob uma perspectiva agrônômica há menos riscos de pragas dizimarem toda a produção, fenômeno tão comum nas monoculturas, assim como a garante maior disponibilidade de nutrientes no solo. Como expõe Elen Aguiar-Menezes (2004):

“Em monoculturas, as pragas exibem taxas de colonização mais altas, tempos de permanência mais longos, menos barreiras ao encontro do hospedeiro e maior potencial reprodutivo, certamente por aumentar a facilidade com que as mesmas podem localizar seu alimento[...]. Essa redução na biodiversidade de plantas e os efeitos resultantes afetam as funções dos ecossistemas, com conseqüências sobre a produtividade agrícola e a sustentabilidade dos agroecossistemas, uma vez que as

---

<sup>37</sup> O “Programa agrário do MST - Lutar, Construir reforma agrária popular!” foi lançado em 2014 durante o VI Congresso Nacional do MST realizado em Brasília que estabelece novas estratégias políticas e diretrizes organizacionais para o movimento, incluindo marcada incorporação da pauta ambiental e agroecológica, promoção de articulações cidade-campo, posicionamento anti-racista, anti-LGBTfóbico.

características intrínsecas da auto-regulação dos ecossistemas naturais proporcionadas pela biodiversidade são perdidas em função das perturbações inerentes ao processo produtivo, as quais alcançam sua forma extrema nas monoculturas de larga escala e, assim, requerendo intervenções humanas constantes. Portanto, uma estratégia-chave na agricultura sustentável é reincorporar a diversidade na paisagem agrícola e manejá-la de forma mais efetiva (Gliessman, 2001; Altieri et al., 2003).”

É esse caráter coletivo e socioambiental que confere à modalidade PDS sua potência: a disputa pelos sentidos da ecologia nos territórios em que se desenrola. Isto é evidente quando pensamos em estados localizados na Amazônia Legal, no qual os PDSs apresentam modelos de reforma agrária que conservam as matas amazônicas, exatamente por meio de organização e uso coletivos do território. Na região Sudeste, emerge como uma alternativa de conservação ambiental, se contrapondo ao largo desmatamento ocasionado por ciclos de monoculturas agroexportadoras que destruíram boa parte das matas nativas da região em especial o bioma da Mata Atlântica que se estendia pelas zonas de ocupação mais densa nas costas oceânicas do país.

Um dos principais desafios de construção de PDSs na região Sudeste, e mais especificamente no Rio de Janeiro, é a multilateralidade das disputas que atravessam o território desse estado. Se por um lado, e em particular na virada dos anos 2000, pôde se observar a intensificação dos megaprojetos de desenvolvimento ligados à indústria petroquímica, de navegação, energia e captação de água para as grandes cidades entre outros. De outro, no Rio de Janeiro avançam iniciativas de privatização da natureza e disputa de narrativas ecológicas, que, por uma perspectiva de mercado, buscam se apropriar de saberes e símbolos populares e tradicionais e utilizá-los enquanto ativos culturais, biológicos dentro de circuitos agroalimentares ou mesmo de propriedade intelectual, abrindo novas fronteiras “imateriais” do Campo. Como expressões normativas de investida sobre os territórios destas novas iniciativas de apropriação privada e mercantil dos sentidos da sustentabilidade e da ecologia poderia citar figuras jurídicas como as Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPNs). Ainda vale colocar que o estado também atua como ator na despossessão e obstacularização do acesso à terra quando aborda o tema da preservação ambiental: a agricultura, tomada enquanto categoria geral e abstrata se contraporia à categoria “floresta”, e o agricultor colocado enquanto fator degradante e necessariamente como um outro alheio à função social da conservação, e inapto a participar de tal política pública, desconsiderando seu potencial. Esse é o caso dos conflitos no entorno do Parque Estadual da Pedra Branca (IWAMA, LIMA e PELIN 2014), do Parque Estadual Cunhambebe (ANTUNES 2017) ou mesmo da Reserva Biológica Poço das Antas (PEREIRA 2006), próxima à qual foi criado o PDS Sebastião Lan II. O discurso tecnicista que recusa à população rural papel na conservação ambiental se desdobra e legitima o monopólio estatal no caso de boa parte das Unidades de Conservação que representam expressiva área no estado, muitas delas rodeadas e atravessadas por agricultores familiares.

Entende-se que, hoje, no contexto estadual, modalidades de reforma agrária ambientalmente diferenciada se apresentam como alternativa real aos modelos de conservação que se baseiam em uma ruptura entre natureza e cultura. Há que se ressaltar, contudo, que as modalidades formais de assentamentos ambientalmente diferenciados não são a única forma de implementação de outros modelos de produção agrícola e conservação ambiental. Isto é dizer que as modalidades convencionais de assentamentos, Projetos de Assentamentos (PAs), Projetos Estaduais (PEs) também podem ser atores ativos em uma transformação mais ampla



dos sentidos e potencialidades da reforma agrária, em especial no que tange à seara ecológica. A terminologia “ambientalmente diferenciada” não possa ser utilizada como arma para a deslegitimação, por critérios socioambientais, da reforma agrária sem essa qualificação formal. Assim, sejam quais forem as modalidades de assentamentos, todas estão aptas à “transição agroecológica” (COSTABEBER 1999), e esse complexo de saberes, práticas e relacionabilidades é um dos desafios populares que emergem na ressignificação da reforma agrária. Entretanto, por mais que a transição agroecológica se apresente como ampla possibilidade inclusive em assentamentos convencionais, a existência de uma categoria que defina esse modelo de desenvolvimento sustentável desde o início da implementação, como no caso dos PDS, apresenta muitas potencialidades. Importante, mencionar, contudo, que essa ressignificação é, todavia, obstruída no cenário de desmonte da política pública da reforma agrária.

Considerando que no estado do Rio de Janeiro encontramos um cenário de alta incidência de Unidades de Conservação, espaços florestados, relevos íngremes e acidentados, entendemos que a articulação entre a pauta ambiental e fundiária encontra na modalidade PDS uma ferramenta na concretização da reforma agrária que começou a ser objeto de demanda do MST no Rio de Janeiro entre as décadas de 2000 e 2010. Esta demanda originou o PDS Osvaldo de Oliveira, no município de Macaé e hoje inspira a reivindicação das famílias do Assentamento Irmã Dorothy. De acordo com o INCRA, hoje existem, oficialmente, dois PDS no estado: O PDS Sebastião Lan II e o PDS Osvaldo de Oliveira, que apesar de suas trajetórias distintas, apresentam notáveis convergências.

A experiência anterior dos movimentos sociais no caso do PDS Sebastião Lan II, cuja criação se deu simultaneamente a do assentamento Sebastião Lan I, entre os municípios de Casimiro de Abreu e Silva Jardim, nos traz importantes reflexões. Ela demonstra como a pauta ambiental foi inicialmente mobilizada no sentido de criminalizar e perseguir os trabalhadores sem-terra (RIBEIRO e COSTA 2018). A ocupação da área conhecida enquanto Brejão, à época uma fazenda grilada, iniciou-se em 1997 por famílias organizadas junto ao MST e ao sindicalismo rural (FETAG). Sendo a área muito próxima à Área de Proteção Ambiental (APA) do Poço das Antas, as famílias assentadas, que já se relacionavam de maneira tensa com os órgãos ambientais, tiveram a sua situação agravada com a conversão da APA em Reserva Biológica. Esta é uma Unidade de Proteção Integral na qual são vedados a interferência humana e o uso direto, mesmo que sustentável. Logo a criação desta Reserva Biológica ia contra a presença humana nos seus arredores, de famílias de agricultores, o que doutou aquela ação política de um forte caráter excludente. Não tardou a serem iniciados procedimentos administrativos pelo IBAMA para a expulsão das famílias assentadas do local. Após intensas negociações foram acordados termos que possibilitaram a permanência das famílias (SANTOS 2016).

O projeto original previa a criação de um complexo de assentamentos: Sebastião Lan I, II e III. Entretanto o projeto original foi radicalmente confrontado com assimetrias e contradições do território. Por razões pouco evidentes o assentamento Sebastião Lan I foi implementado na modalidade convencional “Projeto de Assentamento”, PA. Já o Sebastião Lan II, por determinação dos termos acordados junto à administração pública, foi implementado na modalidade PDS, no entanto na época, tal modalidade foi uma alternativa imposta enquanto condição para permanência das famílias. Sobre esse episódio escrevem Ribeiro e Costa (2018) que:

“A modalidade PDS (Plano de Desenvolvimento Sustentável) surge no Rio de Janeiro como uma proposta que havia sido gerada na experiência de Chico Mendes na Amazônia, e uma trajetória marcada por uma conquista de um segmento subalternizado, formulada pela experiência dos seringueiros. Nesse caso aqui em foco apareceu, ao contrário, como uma decisão do Estado, na forma de um modelo importado e estranho à lógica local. Esse novo modelo acabou sendo imposto como se fosse “uma forma aparentemente progressista” pela idealização da experiência originária e terminou por gerar mais conflitos, por ter sido formulado desta vez ao contrário de sua emergência: como uma proposta de cima para baixo, induzida pelo Estado, e sem qualquer participação dos interessados que seriam foco dessa política pública.”

Assim, sinalizava-se que o PDS proposto pela administração do Incra do Rio de Janeiro como modelo prioritário para dirimir os conflitos com os assentamentos que eclodiam em contextos próximos a áreas de vegetação nativa. Como expõe (RIBEIRO e COSTA 2018):

“Essa oferta [do PDS] para comunidade significou, de modo pouco racional, um acúmulo da mesma disputa fundiária anteriormente formulada pela ideia de um conflito supostamente intransponível entre o paradigma preservacionista e a prática da agricultura familiar.”

O assentamento Sebastião Lan III, por sua vez, nunca chegou a ser implementado, uma vez que o imóvel não foi reintegrado mesmo após a desapropriação e a imissão na posse pelo INCRA. Em conversa com técnicos do INCRA estes relataram que houve tentativas de reintegração não pacíficas nas quais o ocupante irregular (e de evidente má-fé) chegou a trocar tiros com as autoridades policiais que acompanhavam a diligência. De qualquer forma, resultando infrutíferas as tentativas de reintegração, deixou de ser implementada a reforma agrária naquele imóvel, que seguiu sob controle dos grileiros. De acordo com o servidores do INCRA e outros indagados acerca do assunto o mosaico de assentamentos Sebastião Lan se encontra na zona de alagamento a jusante de uma represa, cuja manutenção da estrutura requer a abertura das comportas de tempos em tempos. E que, após diversos investimentos em pomares e horticulturas serem destruídos por estarem em áreas sujeitas a alagamento da represa de maneira a institucionalizar uma narrativa de área “inapta”. Entretanto produções como a de Ribeiro e Costa (2018) demonstram como é possível a recomposição daquele território por meio da reorganização da ocupação e uso das áreas alagáveis do assentamento de maneira a consorciar sustentavelmente conservação ambiental com produção agropecuária.

O caso da criação do assentamento Sebastião Lan II em 2014 foi uma experiência com a modalidade PDS na qual essa formatação da política pública da reforma agrária emergiu com caráter impositivo. Isso contribuiu para o estabelecimento da desconfiança dos movimentos sociais em relação à instrumentalização da pauta ambiental contra a classe trabalhadora. A pauta dos assentamentos ambientalmente diferenciados, ao ser imposta “de cima para baixo” para os beneficiários da política pública da reforma agrária, adquiriu caráter impositivo e de uma narrativa ecológica que acabava por estigmatizar a agricultura familiar desreconhecendo seus potenciais de conservação ecológica. Reproduziu-se, assim, um modelo preservacionista público privado sem espaço para o desenvolvimento comunitário das atividades. Entretanto, ao contrário da experiência anterior, desde 2014 o MST e as famílias organizadas que hoje vivem no PDS Osvaldo de Oliveira, no Município de Macaé, construíram o primeiro assentamento da modalidade a ser implementado exitosamente no estado, inclusive com a entrega de títulos de concessão.

O PDS Osvaldo de Oliveira é fruto de anos de ocupação da Fazenda Bom Jardim, na região do Córrego do Ouro, Macaé, RJ. A ocupação do imóvel por 200 famílias de

trabalhadores e trabalhadoras sem-terra organizadas junto ao MST se deu em setembro de 2010, depois que foi editado, no dia 1º daquele mês, o decreto que declarava a área como de interesse social para fins de reforma agrária. De acordo com João Pedro Pimental Ferreira (2019):

“A área pertencia à empresa de rádio Campos Difusora Ltda., no Norte Fluminense, e foi arrendada ao empresário rural José Antônio Barbosa Lemos, sócio proprietário da mesma empresa, ex-deputado estadual e ex-prefeito de São Francisco de Itabapoana, município daquela região [...]”

A ocupação do imóvel foi alvo de reintegração de posse em 17 de novembro de 2010 e as famílias resistiram acampando na beira da estrada, só voltando a ocupar o imóvel em março de 2014 (OLIVEIRA 2014), praticamente um ano após a imissão na posse pelo INCRA, autorizada em 1 de março de 2013 no processo judicial de desapropriação do imóvel, iniciado em 30 de agosto de 2012. O processo administrativo de criação do assentamento foi iniciado com a Portaria INCRA/SR-07/nº12 em 12 de abril de 2014, apontando a destinação do imóvel para construção de um PDS. Esse apontamento do PDS, no entanto foi também um processo de negociação entre as famílias acampadas, autarquia e Ministério Público Federal, que defendia a tese sustentada pelo ex-proprietário, de que a criação de uma Reserva Particular do Patrimônio Natural seria mais ecologicamente benéfica, colocando em dúvida a capacidade das famílias de trabalhadore(a)s rurais de praticar a conservação ambiental. A proximidade com a Reserva Biológica União foi um dos fatores decisivos na implementação via modalidade PDS, enquanto condicionante da permanência e implementação de um assentamento no local. Após longas tratativas, em parte por conta do processo de participação popular, mas também devido à uma imposição institucional, o PDS Osvaldo de Oliveira foi implementado com amplas áreas de Reserva Legal<sup>38</sup>, operando como área de amortecimento da Unidade de Conservação limítrofe.

### **Mapa 1: PDS Osvaldo de Oliveira**



Elaborado por Flaviano Souza (2019). Áreas de produção coletiva discriminadas com barras amarelas, áreas de produção familiar com pontos pretos enumerados sendo as áreas restantes não discriminadas a Reserva Legal e APP's.

Outra configuração singular daquele território é o modo com o qual se estruturaram áreas coletivas de trabalho, onde são cultivadas diversas lavouras, banana, feijão, milho, abóbora, melancia etc. O trabalho coletivo é realizado em mutirões e o dinheiro levantado com a venda é dividido entre os que participaram, ficando uma parte guardada para o coletivo investir em melhorias no assentamento. Como aponta Diego Fraga (2019), a coletividade do assentamento passou a fornecer alimentos para Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)<sup>39</sup>, e “Pontos Agroecológicos” de venda local nos entornos do assentamento, que ampliam o diálogo com a sociedade e contribuem para a dissolução dos estigmas que recaem sobre o MST. São ações que vão compondo um repertório e articulando uma identidade, a qual Diego Fraga observa e afirma ser, camponesa, a partir dessas experiências de controle e uso coletivas, de produção agrícola consorciada aos ecossistemas locais, da sociabilidade e dos modos de viver que se produz entre as famílias e de toda uma historicidade presente em cada sujeito(a) naquele território,. Esse tema sobre a identidade que emerge nos territórios dos assentamentos ambientalmente diferenciados, formada em negociação constante, com os

---

<sup>39</sup>Note-se que são alimentos agroecológicos. Além de orgânicos, isto é produzidos sem agrotóxicos, fertilizantes e outros insumos químicos, a produção agroecológica também deve levar em conta as relações de trabalho, de acesso à terra e dos parâmetros empresariais da produção, assim como a articulação da produção agropecuária aos ecossistemas locais: fatores aos quais as certificações de produtos orgânicos não atentam o que aponta para determinadas tendências de produções homogêneas e não articuladas às matas nativas, voltadas a nichos de mercado em sua maioria elitizados, geridos por empresas e em grandes propriedades. Nesse sentido poderia se apontar que, mais que um “greenwashing” (a utilização de narrativas ambientais para legitimar negócios convencionais) opera-se um “esverdeamento conservador”, ou uma “ambientalização conservadora” (isto é, das estruturas e relações sociais de propriedade).

ecossistemas, com o Poder Público, entre as famílias, será mais abordado na última seção do estudo de caso do Capítulo 3.

Ainda que o PDS Osvaldo de Oliveira já esteja oficialmente implementado e produzindo alimentos agroecológicos, destinando parte da produção às escolas da região por meio do PNAE, mesmo assim o assentamento vem enfrentando recentes tentativas de desmonte pelo Judiciário. Em 2012 foi proposta a Ação Civil Pública nº 0000773-11.2012.4.02.5116, na qual o Ministério Público Federal requeria a suspensão da implementação do assentamento e a devolução do imóvel ao ex-proprietário, com base na tese de degradação ambiental do imóvel. O juízo de 1ª instância afastou tal tese e determinou a permanência do assentamento condicionando-a ao acompanhamento pelo INCRA. Entretanto, o processo foi submetido à remessa necessária<sup>40</sup> passando a tramitar no Tribunal Regional Federal (TRF) da 2ª região, no qual o Desembargador Federal, Marcelo Pereira da Silva<sup>41</sup>, como relator, proferiu voto em que determinou a desocupação do imóvel em 90 dias e a averiguação do que chamou de “forte indício de desvio de finalidade administrativo contra os servidores do INCRA que atuaram na construção do PDS”. Além disso, o caso foi remetido para o Ministério Público Federal, ao Tribunal de Contas da União e a Presidência do INCRA para que identificassem a cadeia de responsabilidade. Em seu voto, constante nos autos do processo da Ação Civil Pública proposta pelo MPF contra o INCRA no caso do PDS Osvaldo de Oliveira<sup>42</sup>, o desembargador Marcelo Pereira postulava que o objetivo ambiental desse assentamento não havia sido alcançado. Para tanto argumentava que 1) o imóvel, como alegava o ex-proprietário, estava em vias de implementação de uma RPPN que, ao olhar do magistrado, seria mais ecológica, 2) não cumpriram-se todas as condicionantes da sentença da Ação Civil Pública (isto é, a fiscalização do assentamento pelo INCRA), 3) não deveria haver desapropriação em área de Mata Atlântica (de acordo com a Portaria MEPF nº88 de 1999), 4) de que o imóvel era improdutivo, 5) de que houve retirada de madeira de uma parte da mata que é creditada aos assentados, que por sua vez, insistem que tal retirada foi realizada por outras pessoas, uma vez que o assentamento é cercado por outras fazendas, 6) utiliza-se de uma declaração de um suposto “expert do juízo” para constatar que os assentados nada fizeram em relação a que chama de “queimada”<sup>43</sup>, 7) afirmava que estaria pendente licenciamento ambiental apropriado (utilizando-se de teses controversas e restritivas à instalação de assentamentos de reforma agrária) e que, enfim, 8) o INCRA não deteria expertise necessária à instalação do assentamento na modalidade PDS.

Desde que o voto vencedor do Desembargador Marcelo Pereira foi proferido, as famílias do PDS Osvaldo de Oliveira vivem dias agonísticos, sob constante ameaça de uma

---

<sup>40</sup>Remessa necessária é instituto de direito processual civil pelo qual mesmo não havendo recursos de uma sentença pelas partes de determinado processo, ele é reexaminado, podendo ser reformado pela instância superior. De acordo com o artigo 496 do Código de Processo Civil brasileiro:

“Está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença:

I - proferida contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público;

II - que julgar procedentes, no todo ou em parte, os embargos à execução fiscal.

§ 1º Nos casos previstos neste artigo, não interposta a apelação no prazo legal, o juiz ordenará a remessa dos autos ao tribunal, e, se não o fizer, o presidente do respectivo tribunal avocá-los-á.”

<sup>41</sup> O mesmo desembargador foi responsável por recente e controversa decisão que anulou a sentença de primeira instância que determinava a suspensão da revogação de Resoluções do CONAMA (nºs 302 e 303) pelo Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, face ao princípio do não-retrocesso do direito ambiental.

<sup>42</sup>Processo nº 0000773-11.2012.4.02.511, fls. 2446 a 2452

<sup>43</sup>Processo nº 0000773-11.2012.4.02.511, fl. 2450

medida liminar de despejo. O INCRA apresentou recurso perante o STJ contra a sentença colegiada do TRF e, especificamente, no sentido de impugnar a liminar de despejo por ela determinada, tendo obtido êxito. Em 1 de dezembro de 2020, o relator da decisão e Presidente do STJ, Ministro Humberto Martins questionou o interesse público na desocupação, ainda mais temerária no atual contexto de pandemia, restando a favor das famílias do Osvaldo de Oliveira<sup>44</sup> e suspendendo a decisão do TRF e a medida de despejo, apontando para a legitimidade do direito das famílias assentadase, findando, por ora, praticamente um ano inteiro de tensão estabelecida pela decisão do voto do desembargador Marcelo Pereira em 2019.

A partir dos casos apontados, de operacionalização da modalidade PDS no Rio de Janeiro, é possível indentificar, em ambos, a mobilização de narrativas que colocam em suspeição trabalhador(a)s rurais em relação à atividade de conservação ambiental, produzindo uma tensão dicotômica entre trabalhador(a)s e natureza, uso e conservação. Em seguida a modalidade PDS é orientada enquanto forma de resolução de conflitos “ambientais” que já existiam anteriormente à ocupação pelos movimentos sociais. Os próprios territórios, nos laudos técnicos são apontados enquanto inaptos, impróprios ao uso agrícola. Evidencia-se nesses procedimentos e laudos técnicos pressupostos epistemológicos reprodutores de modelos etnocêntricos e produtivistas que elegem sujeitos e paisagens ideais em detrimento das reais, consideradas inadequadas e contra-producentes tendo suas singularidades e potenciais deslegitimadas *a priori*. Nesse sentido, identifica-se nesses casos algumas das dinâmicas identificadas enquanto características do fenômeno do racismo ambiental, no que tange a discriminação de grupos sociais vulneráveis nas relações do controle e uso do território. O termo (*environmental racism*), de acordo com enciclopédia Britânica<sup>45</sup>, foi inauguralmente mobilizado em 1982 por comunidades afroamericanas ligadas ao movimento de justiça ambiental na Carolina do Norte, EUA, contra o descarte de resíduos perigosos à saúde humana próximo aos bairros e territórios dessas comunidades demonstrando uma assimetria flagrante na gestão e uso entre os territórios de maioria branca e os de maioria negra. No Brasil, além de se perceber expressões análogas desse fenômeno, pesquisas como a de Lara Moutinha-da-Costa (2011) aprofundam seus significados e identificam, a partir de conflitos entre práticas de populações tradicionais e a institucionalização das Unidades de Conservação, a mobilização de perspectivas eurocêntricas do conhecimento para embargar a presença e o uso do território pelas comunidades que, evidenciando a colonialidade do poder/saber, operam a etnização da vida comunitária e da força de trabalho. A repressão histórica à produção de conhecimento dos povos colonizados e/ou escravizados inserem-nos enquanto polo negativo em dicotomias tradicional/moderno, irracional/racional. Nesse caso observa-se uma expansão do conceito inicial de racismo ambiental para não só significar a destinação de atividades ambientalmente danosas em determinados territórios de minorias e grupos sociais vulneráveis, mas também a privação do acesso aos bens naturais e reconhecimento de sua racionalidade ambiental, da capacidade de produzir sustentabilidade. A atuação institucional com base em estereótipos reforça a a marginalização desses grupos populacionais e cerceia seu acesso à justiça e à políticas públicas. As soluções apresentadas pelo poder público revestem-se de uma espécie de racismo caridoso (MOUTINHO-DA-COSTA 2011), que se arroga a missão civilizatória de preservação ambiental.

---

<sup>44</sup> Suspensão de liminar e de sentença Nº 2851 - RJ (2020/0321399-3)

<sup>45</sup> Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/environmental-justice> (último acesso: 10/06/21)

### **1.3. O INCRA e os Impedimentos à Operacionalização de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados**

Como já apontado anteriormente, a legislação estabelece uma distinção inicial entre assentamentos convencionais e assentamentos ambientalmente diferenciados. Os assentamentos convencionais seriam divididos em lotes individuais (com exceção da RL e APP), indicando uma preponderância das áreas individuais/familiares sobre as coletivas. Nos assentamentos ambientalmente diferenciados são possíveis outros arranjos de uso comunal e/ou coletivo no uso do território, sem que, contudo, haja supressão das áreas individuais/familiares.

Importante mencionar que a disputa por modalidades ambientalmente diferenciadas de reforma agrária não deve servir como base para a deslegitimação dos assentamentos convencionais. Isto é, não significa que, sendo os assentamentos ambientalmente diferenciados implementados desde o início enquanto territórios agroecológicos, consorciando as atividades agrossilvopastoris às necessidades ecossistêmicas de conservação, que os assentamentos convencionais não seriam, também, instrumentos eficazes de conservação ou estariam inaptos a transicionar rumo a uma agricultura mais sustentável. Ao contrário, PDSs e outras modalidades ambientalmente diferenciadas demonstram uma demanda da sociedade, em especial dos trabalhadores sem-terra, a uma modulação da política pública que convirja para práticas agroecológicas, assim como expressa a possibilidade da ambientalização da população em geral, sem que esse traço seja essencializado somente nas comunidades tradicionais mas seja colocado enquanto possibilidade de uma política pública de tendência universalista, que é a reforma agrária, (VIANNA 2012) incluir perspectivas de conservação ambiental, de recampesinação, de desenvolvimento endógeno<sup>46</sup>. Se a modalidade PDS é uma forma de operacionalizar essas demandas desde a implementação dos assentamentos, enquanto metodologia estruturante, não se deve concluir que os assentamentos convencionais não poderiam tomar parte do processo de “transição agroecológica”. Como apontam Frade e Sauer (2017), é também nos assentamentos convencionais que emergem experiências agroecológicas que potencializam alternativas.

O ponto da não deslegitimação dos assentamentos convencionais deve ser ressaltado uma vez que são construídas narrativas que buscam associar assentamentos com o desmatamento, utilizando-se deste argumento, por exemplo, para exigir as controversas licenças ambientais quando da criação dos assentamentos (que no caso seguia o modelo simplificado em duas etapas: licença prévia e licença de instalação e operação). Controversas porque, teoricamente, se tornaram dispensáveis com o advento do CAR, que conteria as informações de áreas produtivas (Áreas Rurais Consolidadas – ARCs) e espaços territorialmente protegidos (APPs, RLs, zonas de uso restrito etc). As licenças ambientais, no caso dos assentamentos, seriam obrigatórias somente para equipamentos que causem impactos ambientais significativos. Entretanto, emerge nos discursos dos agentes do INCRA a possibilidade de retorno ao regime de licenciamento ambiental anterior (mantendo-se também o CAR), e postulam que a instalação plurifamiliar acarreta muitos impactos e por isso exigiria um regime diferente dos proprietários individuais, independentemente do tamanho da terra. Pressuposto não-técnico, ignora que a maior parte do desmatamento do país se dá em grandes propriedades privadas, na manutenção dos pastos desmatados pelos rebanhos bovinos de corte revelando mais uma dimensão de discriminação institucional que reproduz

---

<sup>46</sup> Conceito utilizado na obra de Gúzman e Molina (2013), no qual analisam os debates sobre o campesinato, com ampla repercussão na Rússia do século XIX.

institucionalmente imaginários sociais que colaboram na manutenção das estruturas fundiárias.

Entretanto deve se averiguar mais profundamente percepção dos agentes do INCRA., sob pena de produzir imagens simplistas que poderiam apontar causas morais e desvios pessoais por parte dos servidores e servidoras do INCRA (e não é que não existam, mas é difícil fronteirizar, de maneira geral, entre desvios pessoais e a operação de uma deslegitimação constante do órgão e de seus agentes por seus opositores políticos, como a Frente Parlamentar da Agropecuária). Por isso é crucial para uma análise mais sistemática desses processos sociais apreender também a dimensão subjetiva<sup>47</sup> destes atores do processo político, isto é, como se compreendem nas relações com demais atores, suas potências e limites, objetivos e motivações. Como ficou demonstrado acima, e em outros trabalhos, a atuação dos técnicos e administradores da autarquia é largamente influenciada, se não determinada, por diretrizes institucionais (cujo cumprimento é condição para pagamento de parte considerável da remuneração) que dão pouca margem à atuação autônoma, isto é, à discricionariedade e liberdade de interpretação e execução das normas. A situação recente de desmonte da política pública da reforma agrária é seriamente agudizada e pode ser muito bem ilustrada com a determinação cautelar do Plenário Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 775 de 6 de abril de 2016, pela qual suspendeu praticamente todas as operações do INCRA<sup>48</sup>.

Para melhor entendimento das pressões às quais estão submetidos os funcionários optou-se por realizar entrevista semi-estruturada com servidor do INCRA que permanecerá anônimo por razões de proteção. Levantou-se alguns tópicos como pressões salariais, demandas institucionais, direcionamento à titulação de domínio, sensação de desmonte. O relato começa a partir dos primeiros anos do Governo Lula. O servidor descrevia o entusiasmo institucional, como neste momento buscou-se firmar, para além dos processos federais de desapropriação, parcerias e iniciativas de criação de assentamentos com os governos estaduais e municipais. Além disso buscou-se também aumentar o escopo da política

---

<sup>47</sup>A dimensão (ou ecologia) subjetiva é uma dentre o que Guattari (1988) chamou de as três ecologias, sendo as demais a social e a ambiental. A ecologia subjetiva diria respeito à forma como um sujeito concebe a si mesmo dentro de sua teia de relações. A ecologia social designaria as perspectivas das relações do eu com outras pessoas e com a sociedade (hominídea, digamos) e a ecologia ambiental apontaria para as relações que um sujeito mantém (e como as concebe) com o espaço, com outras formas de vida. A produção de subjetividades poderia, nesse esquema, ser compreendida enquanto interseção de diversos fatores que compõe os sujeitos. Isto parece peculiarmente interessante ao tema para considerar a atuação dos “indivíduos” em suas funções profissionais, digamos, no INCRA, e como se concebe e se executa uma política pública, em especial na área ambiental fundiária.

<sup>48</sup>Foram suspensos por esta decisão (fl.1):

9.2.1. os processos de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária;

9.2.2. os processos de assentamento de novos beneficiários já selecionados;

9.2.3. os processos de novos pagamentos de créditos da reforma agrária para os beneficiários com indícios de irregularidade apontados nas planilhas eletrônicas constantes em itens não digitalizáveis da peça 25 deste processo, com os ajustes indicados nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 deste acórdão;

9.2.4. a remissão dos créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para os beneficiários com indícios de irregularidade apontados nas planilhas eletrônicas constantes em itens não digitalizáveis da peça 25 deste processo, com os ajustes indicados nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 deste acórdão;

9.2.5. o acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função de o beneficiário fazer parte do PNRA, como o Garantia Safra, o Minha Casa Minha Vida –Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos, Bolsa Verde, Pronera e Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural, entre outros, para os casos com indícios de irregularidade apontados nos arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 25, com os ajustes indicados nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 deste acórdão;

9.2.6. o acesso aos serviços de assistência técnica e extensão rural [...]



pública na seara do reconhecimento e regularização por articulações com comunidades tradicionais. As iniciativas, no entanto, vão desidratando na medida em que mudanças estruturais vão esvaziando as competências do INCRA. Para o servidor esse movimento se inicia com a retirada das operações de crédito para a reforma agrária da alçada institucional da autarquia, como no caso do crédito habitação que é transferido para o Programa Minha Casa, Minha Vida. A motivação para tal transferência seria de que o “INCRA não é banco”. Ainda no Governo Lula apontou-se para o desprivilegio com o qual foram tratados o INCRA e a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) ao serem excluídas da reestruturação dos planos de carreira federais, no qual se deu prioridade às agências reguladoras; nas palavras do servidor “foi menos campo e mais aliança com outras forças políticas”. Soma-se a isso a ocupação dos cargos de chefia por indicação política com pouca relevância dos quadros de servidores mais antenados às realidades locais.

Durante o Governo Dilma, o servidor relata a diminuição dos processos de desapropriação, criação de assentamentos simultaneamente à retirada dos investimentos. Segue-se o discurso oficial de “qualificar” os assentamentos existentes ao invés de criar novos. Entretanto aponta para a suspensão da assistência técnica agrícola no Rio de Janeiro, o que foi diretamente contrário ao desenvolvimento dos assentamentos do estado. Em sua perspectiva, no ciclo de governos do Partido dos Trabalhadores, debates contrários à mercantilização da terra de organizações de trabalhadores rurais, em especial o MST, e que compunham a base política do governo PT, influenciaram as instituições governamentais, o INCRA, a uma postura pouco orientada para a titulação de domínio, apesar de sua previsão desde 1993 com a Lei 8.629. Herdeiros de um complexo normativo de governos conservadores (a Lei 8.629 é do período Itamar Franco havendo mudanças durante o governo de Fernando Henrique Cardoso) que orienta a política pública para uma reforma agrária de mercado e para a reintrodução dos imóveis desapropriados no mercado de terras. A aplicação destes dispositivos de reinserção da propriedade privada encontrou grande discordância e resistência por muitos setores dos governos progressistas, que acabaram por não atuar no sentido da titulação dos assentamentos, sem entretanto promover reformas legais que possibilitassem e legitimassem a operacionalização de diferentes dinâmicas de controle e uso dos territórios destinados à reforma agrária para além dos títulos individuais.

Após o golpe parlamentar de 2016 a ascensão ao poder do governo Temer, este se utiliza do que aponta enquanto um *déficit* na política de titulação dos governos anteriores para criar o fato da existência de uma enorme demanda por títulos não concedidos. Neste momento os beneficiários sem títulos foram colocados enquanto “a demanda atrasada”. Para o servidor entrevistado “de uma hora para a outra” a resolução de operacionalizar a titulação apareceu como problema: “não havia equipe, não havia expertise”. Com isto, surgiram mais empecilhos à execução do Programa de Reforma Agrária pelo quadro de servidores do INCRA, atingido por uma avalanche de demanda dez vezes maior à qual se encontrava submetido anteriormente.

Ainda em 2016, a demora na titulação e estrutura deficiente da autarquia foram alegadas para atribuir a responsabilidade pelo controle dos beneficiários cadastrados no PNRA para o Tribunal de Contas da União, cujo sistema disporia de maior base de dados, sendo mais eficiente. Isso significou um aumento do controle sobre os assentados, sua renda entre outras condições. Começou então o momento descrito pelo servidor entrevistado como a “forja de fraudes”: os beneficiários de assentamentos em divisas entre Municípios que registraram seus CAD Únicos nos Municípios limítrofes cuja infraestrutura de serviços públicos é, em muitos casos, mais próxima dos assentamentos do que aquelas do Município

na qual os assentamentos estão formalmente registrados, como foi o caso do assentamento Zumbi dos Palmares, maior assentamento do estado do Rio de Janeiro, localizado no Município de Campos dos Goytacazes, norte fluminense. Estes casos no qual o CAD Único dos beneficiários diferia do Município do assentamento foram apontados enquanto fraudes pelo TCU. O mesmo se passou com falecidos e falecidas: por contar com um sistema muito pouco célere na atualização dos dados das pessoas físicas beneficiárias da política pública, o TCU atualizou e apontou que o INCRA assentava mortos, forjando assim mais fraudes.

Houve uma intensificação do acompanhamento da renda da(o)s beneficiária(o)s, tanto na esfera familiar quanto individual, formal e informal, a partir de critérios conflitantes e que passaram por alterações que tornavam controversa a aplicação devida. Esses processos culminam com o congelamento das atividades do INCRA pelo Acórdão nº 775 de 2016 do Tribunal de Contas da União. Este congelamento foi sendo liberado posteriormente, no entanto, o servidor entrevistado estima que aproximadamente 30% da(o)s beneficiária(o)s bloqueada(o)s àquela ocasião ainda não tem acesso a crédito e outras políticas associadas. Citou também como a concordância com os termos dos contratos firmados com a administração pública implica na presunção do conhecimento da legislação associada ao benefício da política pública, o que inseria o critério de boa ou má-fé no cumprimento das obrigações. Por muitas vezes, no entanto, essa não era a realidade, ainda mais nos numerosos casos de analfabetismo. Por conta desta situação muita(o)s beneficiária(o)s que, desconhecendo os termos legais, eventualmente infringiram alguma obrigação.

O servidor entrevistado citou ainda o que se apontou como fraude nos casos de concessão de benefício a aposentados por invalidez, a aplicação do controverso conceito de “sinais exteriores de riqueza” (em relação a isso, comentou que desde então já ocorreu uma mudança de entendimento na instituição que melhorou a perseguição a esta categoria), da vedação a servidores públicos (ficando aberta exceção aos servidores nas áreas da educação e saúde). De qualquer forma, mesmo que tenham sido recentemente liberados pela lei, alguns beneficiários ainda podem estar travados e apontados como fraudadores. O bloqueio ao INCRA em 2016 determinava a averiguação das irregularidades apontadas pelo TCU. Uma das condicionantes para a regularização institucional era a atualização do SIPRA.

Por fim, citou a pressão exercida pelas gratificações salariais vinculadas ao cumprimento das Metas Institucionais do INCRA, hoje atreladas à transferência da propriedade via Título de Domínio (TD). Na sua percepção, boa parte de seus vencimentos (quase metade) estão vinculados a gratificações por cumprimento de metas, o que nos tempos recentes incentiva os servidores a ampliarem as TDs emitidas.

A partir dos relatos apresentados, tornam-se pertinentes as observações realizadas por Maíra Moreira (2017) sobre a aparência de coesão e unidade do Estado e de suas instituições, isto é da suposta correspondência entre os pressupostos abstratos de funcionamento e a execução prática, e à suposição da existência de uma perspectiva coerente, autônoma ou independente do Estado tomado enquanto ator, no qual a autonomia ou independência se daria em relação à própria sociedade, desconsiderando seu atravessamento por diferentes sujeitos e subjetividades, assim como agendas políticas, ou como recapitula Moreira as palavras de Moacir Palmeira:

“Diferentemente de um modelo weberiano de burocracia, em que prevalecem regras abstratas e impessoais e onde a hierarquia administrativa é o princípio essencial, o que encontrei foi uma burocracia segmentada em verdadeiras facções, cujos recortes não se confundiam com divisões funcionais, nem tampouco com linhas político-

partidárias, ou com eventuais diferenças de concepção do que fosse reforma agrária ou do que devesse ser a atuação do INCRA. O que existia eram redes de relações – pessoais que frequentavam o mesmo clube, bebiam juntas, jogavam futebol, ajudavam-se mutuamente, articulavam-se para controlar determinados cargos – que se sobrepunham a questões ideológicas.” (PALMEIRA 1994)

À crítica da naturalização do que aponta enquanto uma ideia-Estado, Moreira (2017) aponta que “incomensurável pode ser o ator [Estado] em função de suas conexões e daquilo que torna possível sua ação”. E no entanto as discussões entre os servidores também pende em muitos casos à reprodução de discursos de autonomia que reforçam os paradigmas técnicos que pressupõe um funcionamento independente da instituição frente às demandas e singularidades, e com isso o fechamento da instituição e da política pública para os beneficiários. Nesse sentido, opera-se no interior da própria autarquia distinções entre cargos e atuações “técnicas” de um lado, e “políticas” do outro. Moreira aponta como já em 2017 se mobilizava um discurso de “pôr ordem na casa”, com esforços institucionais no sentido de uma reestruturação para maior “neutralidade” do órgão. Cabe o registro da fala do então presidente do INCRA, Eduardo Gomes, um servidor (agronômo) de carreira:

“seria necessário "redimensionar o uso da política", conclamando aos funcionários que "o Incra precisa ser neutro", tendo em vista que "o papel dos movimentos sociais no Incra ultrapassou os limites". Chamou a atenção do grupo para o que considera ser o papel do servidor do Incra: "o Incra tem o papel de servidor público e de Estado[...] não podemos tratar as suas prioridades como nossas prioridades" (MOREIRA 2017)

Assim o discurso de uma atuação técnica e supostamente isenta de caráter político ganha legitimidade e repercussão desde dentro da própria instituição. Nesse sentido cabe apontar mais uma continuidade quando órgãos institucionais como a Ouvidoria Agrária Nacional, cuja função é promover a mediação dos conflitos rurais por meio do diálogo, passam, com a ascensão do governo Bolsonaro, a serem considerados um verdadeiro campo inimigo. Nos primeiros dias de governo é exonerado o então presidente do INCRA, Jorge Tadeu Jatobá Correia, tendo havido declarações da Ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Thereza Cristina<sup>49</sup>, de que a exoneração se devia à vinculação de José Nascimento ao PT. Em seguida foi nomeado o Coronel João Miguel Souza Aguiar Maia de Sousa, determinando às Superintendências regionais do Instituto, por meio do Memorando-circular nº 234/2019/OAN/P/SEDE/INCRA, que orientassem seus servidores a: i) não atenderem “entidades que não possuam personalidade jurídica [em alusão à diversos movimentos sociais que não registram formalmente suas organizações como medida de proteção contra a criminalização] ou seus representantes” e ii) não atenderem “invasores de terra”.

Cabe ressaltar também que anteriormente à indicação do Coronel João Miguel, ainda nos primeiros dias de governo, assumiu a presidência do INCRA o General João Carlos Jesus Corrêa. Dessa forma o fechamento progressivo da autarquia para o diálogo com movimentos sociais tem impossibilitado a reivindicação de formas alternativas e dialógicas de implementação da política pública da reforma agrária, ao passo que a reafirma o compromisso com sua reorientação para a regularização fundiária. Em seguida, passamos a analisar o

---

<sup>49</sup> Declaração dada em entrevista à Andréia Sadi no ano de 2019. Disponível em: <https://istoe.com.br/tereza-cristina-afirma-que-exonerou-funcionario-do-incra-por-ser-ligado-ao-pt/> (último acesso: 15/0721)

contexto atual de implementação dessas formas alternativas de implementação e concepção dos assentamentos, no caso, suas modalidades ambientalmente diferenciadas.

## 1.4 Panorama Geral dos Assentamentos Ambientalmente Diferenciados no Brasil

O cenário atual de implementação de modalidades de assentamentos ambientalmente diferenciados representa, em termos gerais, uma fração pouco significativa dentro dos 9.435 assentamentos do país, constantes no documento “Relação de projetos de assentamentos criados e reconhecidos pelo Incra[.]” publicado em 13 de agosto de 2020<sup>50</sup>. De acordo com os dados apontados, são 559 assentamentos ambientalmente diferenciados, aproximadamente 5,9% do total nacional de assentamentos, sendo a modalidade mais expressiva a dos Projetos de Assentamento Agroextrativistas (PAE). Os PAEs correspondem a aproximadamente 4,3% do número total de assentamentos reconhecidos pelo INCRA (tabela 2) e 73,8% do total de assentamentos ambientalmente diferenciados (tabela 3).

**Tabela 2: Distribuição dos assentamentos ambientalmente diferenciados em comparação com o total de assentamentos por território**

Território / Modalidade	PAE (porcentagem em relação ao total de assentamentos no território)	PDS (porcentagem em relação ao total de assentamentos no território)	PAF (porcentagem em relação ao total de assentamentos no território)	Total de assentamentos no território (porcentagem em relação ao total nacional)
Acre	13 (8,2%)	21 (13,2%)	4 (2,5%)	158 (1,6%)
Amazonas	49 (34%)	21 (14,5%)	1 (0,6%)	144 (1,5%)
Amapá	20 (34,4%)	1 (1,7%)	0	58 (0,6%)
Pará	320 (28%)	44 (3,8%)	0	1139 (12%)
Rondônia	0	4 (1,8%)	1 (0,45%)	222 (2,3%)
Roraima	0	0	0	67 (0,7%)
<b>Região Norte</b>	<b>402 (22,4%)</b>	<b>91 (5%)</b>	<b>6 (0,3%)</b>	<b>1788 (18,9%)</b>
Bahia	1 (0,1%)	1 (0,1%)	0	709 (7,5%)
Maranhão	8 (0,7%)	6 (0,5%)	0	1032 (10,9%)
Pernambuco	0	1 (0,1%)	0	622 (6,5%)
Piauí	0	2 (0,4%)	0	500 (5,3%)
Sergipe	1 (0,4%)	1 (0,4%)	0	236 (2,5%)
Alagoas	0	0	0	178 (1,8%)
Rio Grande do Norte	0	0	0	305 (3,2%)
Ceará	0	0	0	457 (4,8%)
Paraíba	0	0	0	314 (3,3%)
<b>Região Nordeste</b>	<b>10 (0,2%)</b>	<b>11 (0,2%)</b>	<b>0</b>	<b>4353 (46,1%)</b>
Minas Gerais	1 (0,3%)	0	0	317 (3,3%)

<sup>50</sup> Disponível em (sendo o último acesso em 24/09/2020): <http://www.incra.gov.br/media/docs/reforma-agraria/assentamentos-geral.pdf>

São Paulo	0	20 (7%)	0	284 (3%)
Rio de Janeiro	0	2 (2,4%)	0	82 (0,9%)
Espírito Santo	0	0	0	92 (1%)
Região Sudeste	1 (0,1%)	22 (2,8%)	0	775 (8,2%)
Santa Catarina	0	1 (0,6%)	0	162 (1,7%)
Paraná	0	0	0	330 (3,5%)
Rio Grande do Sul	0	0	0	345 (3,6%)
Região Sul	0	1 (0,1%)	0	837 (8,8%)
Mato Grosso do Sul	0	14 (6,7%)	0	206 (2,1%)
Distrito Federal	0	1 (0,4%)	0	232 (2,4%)
Mato Grosso	0	0	0	551 (5,8%)
Goiás	0	0	0	308 (3,2%)
Tocantins	0	0	0	379 (4%)
Região Centro-oeste	0	15 (0,8%)	0	1676 (17,7%)
<b>Total nacional</b>	<b>413 (4,4%)</b>	<b>140 (1,4%)</b>	<b>6 (0,06%)</b>	<b>9429</b>

Tabela realizada pelo próprio autor a partir da Relação de assentamentos reconhecida pelo INCRA (disponível em: <http://www.incra.gov.br/media/docs/reforma-agraria/assentamentos-geral.pdf> último acesso: 15/09/20). Optou-se por utilizar somente uma casa decimal, o que pode acarretar desvios dos cálculos totais

Na relação de projetos do INCRA, os PAEs ao redor do país somam 413, sendo a maior parte desses localizados no estado do Pará com 320 assentamentos agroextrativistas, mas também estão presentes no Amazonas (49), Amapá (20), Acre (13), Maranhão (8), e até Bahia (1), Minas Gerais (1) e Sergipe (1). Constatou-se que mais de 97% dos PAE se localiza na região Norte, e os restantes na região Nordeste (2,4%) e Sudeste (0,2%). Em alguns estados do Norte a modalidade soma, de mais de um quarto do total dos assentamentos, como no caso do Pará (28%), a até mais de um terço no caso do Amazonas (34%) e Amapá (34,4%). No Acre representam mais de 8% dos assentamentos. No estado com maior incidência de PAE's fora do Norte, Maranhão, os 8 assentamentos dessa modalidade (2,4% dos assentamentos dessa modalidade à nível nacional) são pouco representativos no quadro geral de 1032 assentamentos daquela UF, a maior incidência de assentamentos em um estado de que se notícia no país (10,9%).

**Tabela 3: Distribuição dos assentamentos ambientalmente diferenciados no Brasil**

Região / Modalidade	PAE (porcentagem em relação ao total nacional da modalidade/categoria)	PDS (porcentagem em relação ao total nacional da modalidade/categoria)	PAF (porcentagem em relação ao total nacional da modalidade/categoria)
Acre	13 (3,1%)	21 (15%)	4 (2,5%)
Amazonas	49 (11,8%)	21 (15%)	1 (0,6%)
Amapá	20 (4,8%)	1 (0,7%)	0
Pará	320 (77,4%)	44 (31,4%)	0

Rondônia	0	4 (2,8%)	1 (0,45%)
<b>Região Norte</b>	<b>402 (97,3%)</b>	<b>91 (65%)</b>	<b>6 (0,3%)</b>
Bahia	1 (0,2%)	1 (0,7%)	0
Maranhão	8 (1,9%)	6 (4,2%)	0
Pernambuco	0	1 (0,7%)	0
Piauí	0	2 (1,4%)	0
Sergipe	1 (0,2%)	1 (0,7%)	0
<b>Região Nordeste</b>	<b>10 (2,4%)</b>	<b>11 (7,8%)</b>	<b>0</b>
Minas Gerais	1 (0,2%)	0	0
São Paulo	0	20 (14,2%)	0
Rio de Janeiro	0	2 (1,4%)	0
<b>Região Sudeste</b>	<b>1 (0,2%)</b>	<b>22 (15,7%)</b>	<b>0</b>
Santa Catarina	0	1 (0,7%)	0
<b>Região Sul</b>	<b>0</b>	<b>1 (0,7%)</b>	<b>0</b>
Mato Grosso do Sul	0	14 (10%)	0
Distrito Federal	0	1 (0,7%)	0
<b>Região Centro-Oeste</b>	<b>0</b>	<b>15 (10,7%)</b>	<b>0</b>
<b>Total nacional de assentamentos ambientalmente diferenciados (559)</b>	<b>413 (73,8%)</b>	<b>140 (25%)</b>	<b>6 (1%)</b>

Tabela realizada pelo próprio autor a partir da Relação de assentamentos reconhecida pelo INCRA (disponível em: <http://www.incra.gov.br/media/docs/reforma-agraria/assentamentos-geral.pdf> último acesso: 15/09/20). Optou-se por utilizar somente uma casa decimal, o que pode acarretar desvios dos cálculos totais.

Já quanto aos PDS, os números são menos vultuosos. A modalidade conta com 140 assentamentos, o que representa somente 33,8% da PAE, ou 25% dos assentamentos ambientalmente diferenciados no país, ou ainda, aproximadamente 1,5% do total de assentamentos do país. O Pará desponta novamente com 44 dos PDS, seguido de Acre (21), Amazonas (21), São Paulo (20), Mato Grosso (14), Maranhão (6), Rondônia (4), Piauí (2), Rio de Janeiro (2), Amapá (1), Bahia (1), Pernambuco (1), Santa Catarina (1), Sergipe (1) e Distrito Federal (1). A categoria PDS também se encontra mais capilarizada pelo território nacional, inclusive com alguma representatividade na região sudeste, puxada pelo estado de São Paulo e residualmente pelo Rio de Janeiro, compondo juntos 15,7% do total dos PDS no Brasil. Em comparação aos PAEs a modalidade PDS tem uma concentração proporcionalmente menor na região Norte, que ainda é responsável por 65% desses assentamentos a nível nacional, seguida pelo Sudeste (15,7%), Centro-Oeste (10,7%), Nordeste (7,8%) e Sul (0,7%).

A modalidade restante, a dos Projetos de Assentamento Florestal (PAFs), é a menos expressiva dentre a categoria dos assentamentos ambientalmente diferenciados. São apenas 6 assentamentos, localizados nos estados do Acre (4), Rondônia (1) e Amazonas (1). Todos estes foram criados entre 2004 e 2008.

Importante ressaltar que, nos dados apresentados pela Relação do INCRA, foram incluídos enquanto “projetos de reforma agrária” tanto as RESEX quanto os Territórios Remanescentes de Quilombolas (RTRQ), contando 74 e 47, respectivamente. Como analisamos anteriormente, as RESEX foram consideradas pelo STF enquanto não vinculadas à política pública da reforma agrária, o que indica uma contradição. Em relação aos territórios quilombolas, esses são regulamentados por diplomas legais e procedimentos específicos, inclusive por meio de instituição competente, a Fundação Palmares, para caracterização de tais comunidades mediante elaboração de laudo antropológico, requisitos para os quais o INCRA não está devidamente equipado.

Ainda, revelou-se a importância de outras modalidades de assentamentos que contribuem para o total nacional. O escrutínio dos dados da relação de assentamentos do INCRA, apontou para a contribuição dos assentamentos estaduais (PEs) com 982 projetos – representando mais de 10% do total nacional de assentamentos mas também os Projetos de Assentamento de Fundo de Pasto (PFP) 151<sup>51</sup>, os Projetos de Reassentamento de Barragem (PRB) com 91, para citar alguns. Uma modalidade pouco relevante em termos gerais que chamou atenção na discussão sobre os assentamentos ambientalmente diferenciados são os 6 Projetos Estaduais Agroextrativistas (PEAEX) existentes, todos localizados no estado do Pará, criados a partir de 2009, que apontam o desdobramento expansivo da política federal para a esfera estadual.

Analisamos nesse capítulo o surgimento da categoria de assentamentos ambientalmente diferenciados e suas modalidades, PAE, PDS e PAF, levantando algumas questões acerca dos seus critérios legais e da interface de uso coletivo/individual. Para se compreender as dinâmicas atuais às quais estão subordinados o controle e uso nos imóveis públicos considerou-se devida a abordagem das últimas transformações legislativas das legislações ambiental e fundiária no período aproximado de uma década, que se segue no Capítulo 2.

---

<sup>51</sup> Nos PFPs, muito embora não sejam considerados assentamentos ambientalmente diferenciados, também desponta como central a utilização coletiva do território (BARRETO et al. 2020) e que contribui para esse debate tão caro aos PDS. No entanto não será possível abordar essa modalidade em pormenores na atual pesquisa.

## **CAPÍTULO 2: MARCOS NORMATIVOS AMBIENTAIS-FUNDIÁRIOS (2012-)**

Analisado o surgimento e progressão da categoria de assentamentos ambientalmente diferenciados pelo país, o presente capítulo terá como escopo uma análise mais aprofundada das transformações normativas que delinearão o atual ordenamento jurídico nas searas fundiária e ambiental, estabelecendo diretrizes de funcionamento às instituições estatais que, por sua vez, serão implementadas nos territórios e experienciadas nos cotidianos. Por isso, são elementos considerados essenciais para se compreender as demandas e correlações imbricadas na construção dos PDS, como veremos a partir do estudo de caso no Capítulo 3.

Portanto, iniciaremos a análise da legislação, cronologicamente, pela grande mudança realizada no Código Florestal em 2012, ou Lei nº 12.651, com destaque para os elementos que afetam diretamente os territórios e dinâmicas nos assentamentos, em especial a implementação do Cadastro Ambiental Rural (CAR), dentro de uma lógica designada para o tratamento da propriedade privada, e que assume dinâmicas impositivas quando aplicadas a territórios como assentamentos de reforma agrária, Terras e Reservas Indígenas, territórios de comunidades remanescentes de quilombos. Outro fator importante é a conformação dicotômica entre Reserva Legal (RL) e as Áreas Rurais Consolidadas (ARC), que, se analisadas em conjunto com a aplicação do CAR e a pouca participação comunitária envolvida na implementação dos assentamentos, direciona para a restrição de uso sobre os espaços florestais daqueles territórios. Ainda, elementos como a compensação ambiental e seu mecanismo mercantilizável, as Cotas de Reserva Ambientais (CRAs), a anistia à áreas desmatadas e o regime diferenciado para grandes propriedades foram considerados temas relevantes para se compreender as dinâmicas de disputa pela terra e bens e recursos florestais.

Em seguida, inferiremos sobre as atuais reformas na estrutura legal (e infra-legal) fundiária. Como marco dessas reformas temos a Lei nº 13.465 de 2017 (também conhecida como Lei da Regularização Fundiária, por seus defensores, e Lei da Grilagem, por seus opositores), cujo extenso escopo de incidência limitaremos à seara relativa aos assentamentos de reforma agrária, uma vez que alterou diversas leis anteriores, entre elas a Lei nº 11.952 de 2009, do programa Terra legal e a Lei nº 8.629 de 1993, ou Lei da Reforma Agrária. Foram considerados centrais para a análise os elementos, presentes na Lei, referentes à municipalização da seleção de beneficiários, assim como a introdução de um sistema de edital com contagem de pontuação (cujo objetivo alegado é tornar mais impessoal o processo de seleção); a prioridade dos Títulos de Domínio (TD) em detrimento dos Contratos de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) como forma de titulação definitiva; e o que entende-se enquanto a consolidação compulsória dos assentamentos e sua desvinculação da política pública de reforma agrária após decorridos 15 anos de sua criação.

Ainda, se faz necessário analisar como essas referidas legislações repercutem na criação de normas como Instruções Normativas e Portarias por meio das quais é operacionalizada a política pública da reforma agrária, mas por serem atos administrativos de competência das autarquias e órgãos do executivo, tem pouca ou nenhuma visibilidade dentro do debate midiático, o que resulta em pouca reverberação na opinião pública e na mobilização de resistência e/ou oposição efetiva.



## 2.1 Lei nº 12.651 de 2012

Fruto de um processo de acirrada disputa, o Projeto de Lei nº 1.876, que deu origem ao “novo” Código Florestal de 2012, teve como relator o Senador Aldo Rebelo (à época do PC do B, mas ingressando no PSB em 2017 e em 2018 passando para o Solidariedade) e, por meio de audiências públicas, contou com participação de diferentes setores desde i) empresas transnacionais como, Wolkswagen, Coca-cola, Colgate-Palmolive e American Express<sup>52</sup>, passando por ii) associações patronais, em especial no caso das ligadas a atividade de florestas plantadas, como a Associação Brasileira dos Produtores de Florestas Plantadas (ABRAF), ABAF (Associação dos Produtores de Florestas Plantadas da Bahia), Associação Mineira de Silvicultura (AMS), Associação dos Produtores e Consumidores de Florestas Plantadas do Mato Grosso do Sul (REFLORE), Associação Catarinense de Empresas Florestais (APRE) e Associação Gaúcha de Empresas Florestais (AGEFLOR) mas também de outros setores como a Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (ABIOVE); iii) bancos privados no caso do Bradesco, ou de economia mista como Banco do Brasil e Banco do Nordeste, tendo contado até com representação do Banco Mundial; iv) grandes empresas nacionais como o frigorífico JBS; até, e apresentando mais oposição e críticas, v) organizações sindicais como Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG); vi) organizações da sociedade civil, como a Sociedade Brasileira pelo Progresso da Ciência (SBPC), Academia Brasileira de Ciências (ABC), Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) e Via Campesina Brasil, além de vii) organizações não governamentais da área ambiental como Instituto Socioambiental (ISA), a Rede de ONGs da Mata Atlântica, GreenPeace, entre outras.

No entanto, esse rol de atores elencados não expressa substancialmente a totalidade dos sujeitos, nem muito menos indicaria uma suposta paridade de participação entre eles. Grandes grupos patronais como a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) tem suas próprias representações parlamentares, como no caso da senadora Kátia Abreu, presidente da CNA à época e importante articuladora do Código Florestal de 2012 enquanto líder da bancada ruralista no Congresso Nacional<sup>53</sup>.

O argumento central do parecer de Aldo Rebelo<sup>54</sup>, e largamente apoiado pela bancada ruralista<sup>55</sup>, foi que agricultores ao redor do país foram “surpreendidos” e criminalizados por uma legislação ambiental que foi se tornando cada vez mais complexa ou burocratizada e não

---

<sup>52</sup> A pedido de Aldo Rebelo, por meio do requerimento REQ 80/2010 PL187699. A motivação do chamamento à audiência pública seria que essas empresas seriam “financiador[a]s da ONG SOS Mata Atlântica”.

<sup>53</sup> Tendo recebido da ONG Greenpeace o prêmio “Motoserra de ouro” do ano de 2010, durante uma Conferência Internacional sobre Mudanças Climáticas no México, Kátia Abreu esteve à frente da CNA de 2008 a 2014, quando se retirou para integrar o governo de Dilma Roussef no seu segundo mandato, passando a ser considerada traidora de classe na sua *alma mater*, de acordo com o novo presidente que a substituiu. Disponível em: <https://www.canalrural.com.br/programas/informacao/rural-noticias/katia-abreu-traiu-classe-diz-presidente-cna-69805/> (último acesso: 24/12/20)

<sup>54</sup> Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=777725](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=777725) (último acesso: 25/12/20)

<sup>55</sup> À época, a relação entre Aldo Rebelo e Kátia Abreu foi apontada enquanto uma “coalizão ruralistas-comunista” cuja vitória implicaria no Código Florestal como “um instrumento que premia o desmatamento” (Greenpeace). Em entrevistas trocam elogios: “Eu gosto demais do Aldo, a quem considero um amigo. [...] Ele tem feito um trabalho incansável para corrigir as distorções do atual Código Florestal, que deixa 99% dos produtores na ilegalidade.” “Tenho estima e apreço pela senadora Kátia [...]. Temos ideologias opostas, mas construímos um diálogo em favor da agricultura nacional.” Disponível em: <https://exame.com/revista-exame/um-casal-improvavel/> (último acesso: 02/01/20).

contempla as práticas agrícolas de diferentes regiões do país. O documento foi amplamente defendido pela CNA. Como podemos depreender de um trecho do parecer:

“É paradoxal que em plena democracia ele [o Código Florestal de 1965] tenha sido completamente alterado por decretos, portarias, resoluções, instruções normativas [...]. A legislação põe na ilegalidade mais de 90% do universo de 5,2 milhões de propriedades rurais no País. Atividades inteiras viram-se, do dia para a noite, à margem da lei, submetidas às pressões e sanções dos órgãos ambientais e do Ministério Público. Homens do campo, cumpridores da lei, que nunca haviam frequentado os tribunais ou as delegacias de polícia, viram-se, de repente, arrastados em processos, acusações e delitos que não sabiam ter praticado. Houve casos de suicídio, de abandono das propriedades por aqueles que não suportaram a situação em que foram colhidos.

Combinados, os dispositivos legais existentes podem transformar em crime ambiental o próprio ato de viver [...].”

De acordo com retrospectiva do ISA<sup>56</sup>, as alterações trazidas pelo “Novo Código Florestal” de fato diminuíram consideravelmente as áreas de conservação dos imóveis no Brasil, o que também acarretou a dispensa (em todo ou em parte) da responsabilidade de reflorestar dos proprietários em situação de irregularidade, contribuindo para a consolidação e expansão da fronteira agrícola e a destruição dos ecossistemas. Como aponta o Instituto:

“Segundo estimativas, a área desmatada que deveria ter sido reflorestada, segundo a antiga legislação, foi reduzida, com a nova lei, de 50 milhões de hectares para 21 milhões de hectares, uma queda de 58% do passivo ambiental dos imóveis rurais no Brasil”

Tendo sido publicado em 25 de maio de 2012, o novo diploma legal passou a vigorar, introduzindo novas dinâmicas no ordenamento jurídico. Alguns de seus dispositivos tiveram sua constitucionalidade questionada por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 4901, 4902, 4903 e 4937, assim como também foi protocolada a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 42, com objetivo de assegurar que as alterações legislativas surtisses efeito. Todas essas ações foram julgadas conjuntamente pelo Plenário do STF em fevereiro de 2018. Fora alguns trechos de dois dispositivos<sup>57</sup>, a quase integralidade do texto foi considerada constitucional.

Entre as alterações introduzidas pela Lei nº 12.651/12, e uma de suas maiores inovações, foi a criação do Cadastro Ambiental Rural (CAR), que consiste, de acordo com o texto legal, em um sistema de “registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento”<sup>58</sup>. Nesse sentido, o CAR apresentou potenciais de controle mais preciso da conservação ambiental, em especial das propriedades privadas, inclusive com responsabilização por áreas desmatadas e bloqueio ao

---

<sup>56</sup> Retrospectiva que levantou elementos para discussão da inconstitucionalidade da Lei nº 12.651/12 no STF. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/isa-e-organizacaoes-ambientalistas-entram-na-briga-contra-novo-codigo-florestal-no-stf> (Último acesso em: 07/12/20)

<sup>57</sup> Algumas das inconstitucionalidades incidiram sobre as “[...]expressões “gestão de resíduos” e “instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais”, contidas no art. 3º, VIII, b, da Lei 12.651/2012[...].” e “[...]das expressões ‘demarcadas’ e ‘tituladas’, contidas no art. 3º, parágrafo único[...].”

<sup>58</sup> Lei nº 12.651, art. 29, caput.

acesso de créditos por aqueles responsáveis. Inicialmente, o impedimento à contratação de qualquer modalidade de créditos agrícolas se aplicava aos não inscritos no CAR, assim como àqueles que não comprovassem sua regularidade, estabelecendo um prazo de 5 anos, contados a partir da publicação da Lei<sup>59</sup>. No entanto ainda em 2012, por meio da Lei nº 12.727/12, alterou-se o referido artigo que definiu como exigência à contratação de créditos a mera inscrição no CAR, não condicionando-a à confirmação da regularidade. O prazo de 5 anos foi dilatado em alguns meses passando a ser estipulado para 31 de dezembro de 2017 pela Lei nº 13.295 de 2016.

Outra alteração muito relevante para o cenário geral do CAR foi relacionada à obrigatoriedade da inscrição. Inicialmente concedia aos titulares de imóveis o prazo de um ano, contado de sua implementação e prorrogável por mais um ano, por ato do Poder Executivo<sup>60</sup>. Em 2016, por meio da Lei nº 13.295, o prazo anterior, de obrigatoriedade da inscrição, foi reestipulado para 31 de dezembro de 2017, prorrogável por mais um ano, o que foi concretizado por meio do Decreto nº 9.257 de 29 de dezembro de 2017, estendendo a obrigatoriedade para 31 de maio de 2018. A questão que parecia assentada, muito embora não houvesse consenso sobre sua real incidência e feitos, foi requeitada no primeiro ano do governo Bolsonaro, que, por meio das alterações promovidas pela Medida Provisória nº 884 de 2018, manteve a obrigatoriedade da inscrição mas suprimiu um prazo legal para inscrição no CAR, abrindo uma enorme insegurança jurídica e reduzindo a eficácia da norma. Para assentar o limbo jurídico que havia criado, o Congresso aprova e Bolsonaro sanciona a Lei nº 13.887 de 2019, que estipula que a inscrição “é obrigatória e por prazo indeterminado para todas as propriedades e posses rurais”. Contraditoriamente essa mesma lei re-estipula um prazo para a adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), que passa a ser direito daquelas posses e propriedades inscritas no CAR até 31 de dezembro de 2020<sup>61</sup> e que deve ser requerido até dois anos decorridos do prazo de inscrição<sup>62</sup>.

À época de sua elaboração, a norma previu a não vinculação do CAR a fins cartoriais, como elemento probatório de posse e/ou propriedade. Essa norma ainda está vigente, entretanto, como revela-se cada vez mais pela prática disseminada, o CAR tem servido cada vez mais como indício de ocupação de terras por declarantes. O grande problema é que o CAR consiste em uma plataforma aberta e a inscrição implica em autodeclaração por parte do suposto responsável. Em tese, qualquer um pode autodeclarar ser proprietário ou posseiro de qualquer terra do Brasil. Indicações autodeclaratórias que incidirem sobre a mesma área serão apontadas pelo sistema enquanto sobreposições e estas darão ensejo a um litígio que deve ser dirimido pelos órgãos ambientais responsáveis, cabendo eventual judicialização. O que podemos analisar aqui é aquilo que alguns pesquisadores têm chamado de grilagem digital, na qual a antiga prática de falsificação de documentos por meio de engavamento de documentos forjados com grilos, se torna mais simples e rápida por meio de registros eletrônicos autodeclarados que servem como evidências nos processos de regularização fundiária.

Uma das dimensões da implementação do CAR que impacta diretamente os assentamentos de reforma agrária, e que só foi regulamentada em 2014, por meio da Instrução Normativa nº 02 do Ministério do Meio Ambiente, é a inscrição desses territórios que fica sob competência do órgão fundiário competente, que nos casos de assentamentos federais é do

---

<sup>59</sup> Lei nº 12.651, art. 78-A, caput (original da MP nº 571/12).

<sup>60</sup> Lei nº 12.651/12, art. 29, §3º

<sup>61</sup> Lei nº 12.651/12, art. 29, §4º

<sup>62</sup> Lei nº 12.651/12, art. 59, §2º

INCRA. De acordo com o artigo 52 dessa Instrução Normativa, primeiramente o INCRA deve declarar o perímetro e área dos imóveis sob sua administração<sup>63</sup>. Em um segundo momento, seria possível a inscrição pormenorizada de cada lote individual/familiar, no caso de ser esse o modelo de controle da terra no assentamento (e o é na grande maioria dos casos). Nesse caso de individualização do CAR dos lotes, de acordo a previsão legal, o(a)s assentado(a)s tem direito a apoio pelo órgão ambiental competente<sup>64</sup>. Não há notícia de que tal procedimento de individualização de lotes tenha sido realizado em nenhum assentamento do Rio de Janeiro, muito possivelmente por conta da morosidade apresentada pelo Instituto Estadual de Ambiente (INEA) em analisar as declarações do CAR no estado de maneira geral. Chiavari e Lopes (2019) apontam que até 2019 o órgão ainda não havia implementado o Programa de Regularização Ambiental (PRA) no estado e, portanto, não detinha os elementos necessários à fiscalização eficaz do território<sup>65</sup>.

Ocorre que, por ser competência do órgão, e não das famílias dos assentamentos, nos casos em que é de sua competência, o INCRA tem atuado para inscrição dos assentamentos sem nenhuma consulta ou sinalização às famílias que habitam nos territórios, de maneira que por um lado, define a interface de uso agrícola/conservação sem conhecimento daqueles que são os responsáveis por esse uso, com isso impondo uma configuração territorial estranha aos próprios assentados o que, por outro lado, resulta em uma política ambiental de menor eficácia, já que desrespeita um dos princípios basilares do direito ambiental, o da informação.

Sendo assim, a inscrição no CAR sem a participação das famílias dos assentamentos acaba resultando no desconhecimento pelos beneficiários dos limites exatos das Reservas Legais e Áreas de Preservação Permanente do território, e, em contrapartida, das Áreas Rurais Consolidadas, onde podem desenvolver mais livremente suas atividades agropecuárias. Nesse ponto podemos indicar uma dicotomia que se estabelece entre áreas de conservação e “áreas produtivas”, afinal às ARCs é atribuída a definição legal daquelas onde se desenvolvem atividades agrossilvopastoris. Como levantamos anteriormente, a disputa entre os diferentes modelos de produção é um fator chave para se compreender as possibilidades e exigências institucionais de uma reforma agrária ecológica e dos assentamentos ambientalmente diferenciados. E apesar da hipótese de manejo florestal dos espaços de conservação (RL e APP) estar prevista na Lei nº 12.651/12, novamente, a não participação no processo de declaração do CAR contribui para a concepção destes espaços enquanto categorias estanques, opostas à atividade produtiva, e conseqüentemente, onerosas.

Outra dimensão inaugurada pela Lei nº 12.651/12 é o Programa de Regularização Ambiental (PRA), e a criação do instituto jurídico das Cotas de Reserva Ambiental, A partir desses instrumentos torna-se juridicamente possível se “neutralizar” os passivos ambientais resultantes de desmatamento em uma dada propriedade a partir da compra de direitos de outra propriedade que apresente “ativos” ambientais, isto é, áreas de mata nativa conservadas acima do mínimo legal. A compensação possibilita que as atividades agrossilvopastoris sejam mantidas intactas em propriedades que não cumprem os mínimos legais de conservação, ao contrário das outras duas formas de regularização: a recomposição da Reserva Legal ou a regeneração natural<sup>66</sup>. A compensação pode se dar de quatro formas: 1) tanto pela doação de áreas localizadas dentro de Unidades de Conservação mas ainda não desapropriadas, 2) por meio do cadastramento de outra área de Reserva Legal excedente de mesma titularidade ou

<sup>63</sup> IN MMA nº02/14, art. 53, §1º.

<sup>64</sup> IN MMA nº 02/14, art. 53, §2º

<sup>65</sup> A temática do PRA e sua relação com o CAR será exposta no Capítulo 2.

<sup>66</sup> Lei nº 12.651/12, art. 66, caput.

adquirida em imóvel de terceiro, 3) via arrendamento de área, sob regime de servidão ambiental ou 4) por meio das CRAs<sup>67</sup>. Em todos os casos, exige-se que i) as áreas selecionadas para compensação correspondam à área a ser compensada, ii) que as áreas se encontrem no mesmo Bioma e, iii) se forem fora do Estado que sejam em áreas consideradas prioritárias pela União ou pelos Estados<sup>68</sup>. Como se pode depreender do texto legal, a compensação de um passivo ambiental de uma terra na Mata Atlântica de Pernambuco poderia ser realizada em uma terra do mesmo Bioma no Paraná (conquanto que no Paraná seja reconhecida como uma área prioritária). O exemplo, no caso, denota que a compensação ambiental deixa de guardar relação necessária com a reabilitação dos ciclos ecológicos de uma determinada região onde se inserem para se tornar um ativo, um título referente à uma obrigação abstrata. No caso, as CRAs são o mecanismo que torna mais líquido o direito sobre esses “ativos ambientais”, possibilitando maior fluidez na negociação, que lhe confere maior forma de mercadoria. Entretanto, de acordo com o Acórdão que julgou a constitucionalidade de diversos dispositivos do Código Florestal de 2012<sup>69</sup>, decidiu-se que uma interpretação conforme a Constituição implicaria na exigência que a compensação por CRAs seja realizada no mesmo ecossistema, sem no entanto dar mais referências territoriais, abrindo brechas e reduzindo a segurança jurídica de tal decisão.

Em relação aos assentamentos de reforma agrária, emerge a dúvida se poderiam ser emitidos CRAs a partir de seus excedentes de Reserva Legal, e ainda, qual seria a titularidade destes, observado que a titularidade sobre os imóveis é da União. Em relação à essa questão, muito acertadamente colocaram Guimarães, Lopes e Pinto (2018):

“Em outras palavras, permite-se que a União (ou outro ente público detentor da propriedade) possa emitir cotas de territórios tradicionais e assentamentos rurais, por ser proprietário, desvinculando-se dos direitos dos reais ocupantes e detentores da terra? Entende-se que não. A emissão de cotas relacionadas aos assentamentos rurais –e outras áreas de usos coletivos –deve ser objeto de consenso entre a União, no caso de se tratar de terra pública federal, e os assentados, mediante processo que assegure o consentimento livre, prévio e informado, restando, inclusive, a necessidade de sua regulamentação, igualmente a ser definida de modo participativo.”

Vale ressaltar que as CRAs ainda tiveram regulamentação específica com o Decreto nº 9.640, no apagar das luzes do Governo Temer, em 27 de dezembro de 2018. Esse decreto estipulou os procedimentos para emissão, registro, transferência, utilização e cancelamento de CRAs. No inciso II do seu artigo 10, o decreto assegura que não haverá emissão de CRAs “enquanto houver sobreposição do CAR do imóvel rural a terras indígenas, projetos de assentamentos da reforma agrária ou outros imóveis rurais”.

Se a temática da compensação está associada mais diretamente, e de forma mais ampla, à Reserva Legal, outra dimensão que resta adereçar é a do tratamento específico dispensado às Áreas de Preservação Permanente (APP) pela Lei nº 12.651/12. Tendo sua constitucionalidade questionada muito embora afirmada pelo STF, a questão das APPs foi um dos argumentos centrais do novo diploma legal. Permitiu-se que estas fossem computadas no cálculo de área mínima a ser preservada como Reserva Legal, o que não era permitido

---

<sup>67</sup> Lei nº 12.651/12, art. 66, §5º.

<sup>68</sup> Lei nº 12.651/12, art. 66, §6º.

<sup>69</sup> No qual foram julgadas simultaneamente a Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42 e as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 4901, 4902, ADI 4903 e ADI 4937.

anteriormente<sup>70</sup>. Com isso, já se permitiu um afrouxamento da exigência da manutenção das Reservas Legais, tornando disponíveis espaços antes legalmente afetados pela obrigação de conservar.

Outro ponto controverso foi a continuidade das atividades agrossilvopastoris (ou de ecoturismo e turismo rural) em APPs no caso de serem reconhecidas enquanto Áreas Rurais Consolidadas, isto é, no caso de já existirem desde 22 julho de 2008, marco temporal estipulado pelo diploma legal<sup>71</sup>. Nessas situações abrandou-se o regime geral de conservação das APPs presente nas alíneas do inciso I do artigo 4º do Código Florestal. Esse regime geral estipula uma gradação progressiva da faixa marginal dos cursos d'água a serem preservados, com o intuito de adequar a atividade antrópica às características ecossistêmicas das matas ciliares, visando refrear a erosão das margens, contribuindo para o combate às enchentes e ao desmatamento. Portanto a APP vincula-se à escala dos curso d'água no qual se insere (ou é atravessado) o imóvel, e não à escala dos imóveis que circundam o curso d'água. Entretanto, caso as APPs de imóveis localizados nas faixas marginais não cumpram o requisito legal mínimo de conservação, tendo sido suprimida a vegetação nativa dessas áreas para “usos alternativos”<sup>72</sup> surge uma obrigação de recompor. Sendo consideradas Áreas Rurais Consolidadas, o artigo 61-A e seus parágrafos estabelecem um regime alternativo no qual a obrigação de recompor e conservar a APP se dá de acordo com a área do imóvel, e não em referência à largura do curso d'água, o que, na prática, concedeu maior benefício àqueles que desrespeitaram a legislação até o marco temporal, uma vez que ganharam maiores direitos de uso sobre seus imóveis, sendo que, aos que respeitaram a legislação, continua vigente o regime geral do artigo 4º. À essas alterações, os críticos chamaram de anistia ao desmatamento.

Se no regime geral a faixa marginal mínima é de 30 metros para cursos d'água com largura de menos de 10 metros, progredindo até 500 metros de APP nas faixas marginais de rios com largura superior a 600 metros, no regime alternativo do artigo 61-A, é reestabelecida a obrigação de recompor gradualmente de acordo com a extensão dos imóveis, sendo estes divididos em quatro categorias: i) imóveis de até um módulo fiscal (cuja obrigação de recompor e manter passa a ser de 5 metros – independente da largura do curso d'água), ii) imóveis de um até dois módulos fiscais (obrigação de recomposição de 8 metros), iii) imóveis com área superior à dois e inferior a quatro módulos fiscais (recomposição de 15 metros) e iv) imóveis maiores que quatro módulos fiscais (recomposição de 20 a 100 metros). A última categoria, relativa a imóveis maiores a quatro módulos fiscais, que, de acordo com a Lei nº 8.629 incluem tanto a média quanto a grande propriedade rural<sup>73</sup>, foi a que recebeu tratamento que mais abre brecha à subjetividade do agente público, uma vez que sua obrigação de recompor varia caso a caso entre a obrigação de recompor mínima de 20 metros até a máxima, de 100 metros, que será definida quando realizado o acordo para regularização ambiental (do PRA). Isto representa uma diminuição da faixa marginal mínima entre 33% a até 80%, dependendo do curso d'água em questão. Portanto observa-se maior flexibilidade para a grande e média propriedade do que para pequena, que, muito embora seja beneficiada, fica submetida a regime rígido.

Ainda o artigo 61-B garante, aos proprietários de imóveis que detenham até 10 módulos fiscais, que a recomposição da APP não será maior que 20% da área total do imóvel

<sup>70</sup> Lei nº 12.651/12, art. 15, caput.

<sup>71</sup> Lei nº 12.651/12, art. 61-A, caput.

<sup>72</sup> Como também são chamadas as atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural

<sup>73</sup> Lei nº 8.629/93, art. 4º, inciso III, alínea a.

entre 2 e 4 módulos fiscais e de 10% da área total para os imóveis com até dois módulos fiscais. O caput desse artigo inicialmente previa que somente proprietários de imóveis que detinham 4 módulos fiscais seriam beneficiados por esse regime, mas a Lei nº 12.727/12 alterou o texto de maneira a estender para 10 módulos fiscais a área de detenção dos imóveis desses proprietários, isto é: agora o regime se aplica àqueles que possuem mais terras do que aquela em que se restringe a obrigação de recompor.

Aos assentamentos de reforma agrária foi criado o regime de APPs previsto no artigo 61-C da lei nº 12.651/12, que determina a obrigação de recompor de acordo com a área do “lote” onde se encontra a vegetação suprimida, baseando-se no referido artigo 61-A, individualizando a questão da recomposição ambiental dentro dos assentamentos. Em relação à essa determinação legal, foi possível observar as críticas de algumas lideranças do MST. Eles argumentam que, além de uma individualização do problema das APPs, a nova lógica proporcionaria a privatização de áreas comuns, como os cursos d’água e suas margens e também das nascentes, das quais também fariam uso as coletividades dos assentamentos, e que a responsabilização integral da família assentada também implicaria na pretensão de um direito individual sobre aqueles bens naturais, que seriam coletivos. Ao considerá-los coisa privada, retirariam seu caráter de bem comum, e a dimensão dos direitos e deveres coletivos em relação a eles.

Ainda relevante à temática dos PDS, no que tange ao uso sustentável dos espaços florestais, o Código Florestal de 2012 trouxe inovações quanto à recomposição das APPs. São permitidos, para esse objetivo, i) a regeneração natural conduzida, ii) o plantio de espécies nativas, iii) o plantio consorciado à condução e iv) o “plantio intercalado de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo, exóticas com nativas de ocorrência regional, em até 50% (cinquenta por cento) da área total a ser recomposta”, sendo que essa última alternativa se aplica somente à “pequena propriedade ou posse rural familiar: aquela explorada mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos e projetos de reforma agrária”. Esse dispositivo representa alternativa para produção agrícola e madeireira simultânea à conservação e uma oportunidade para geração de renda. É ainda mais relevante para os assentamentos visto que esses territórios costumam ser constituídos em áreas com degradação ambiental de ciclos produtivos anteriores e que por diferentes motivos foram sendo abandonados. Como veremos no caso do assentamento Irmã Dorothy, mas também em diversos outros assentamentos, as paisagens de pasto muitas vezes incorrem na supressão das APPs para permitir acesso dos rebanhos aos rios e outros corpos d’água e é uma dúvida frequente dos assentados como podem regularizar esses espaços desmatados.

Ainda, o Código Florestal de 2012 elevou à categoria de Lei alguns dispositivos infra-legais, como a Instrução nº 4 do Ministério do Meio Ambiente de 2008 que regulamentava os usos sustentáveis dos espaços florestais em imóveis de reforma agrária, com poucas modificações e algumas inovações, como é o caso da livre coleta de subprodutos florestais, tais como frutos, folhas e sementes dentro dentro de determinados critérios como sazonalidade, manutenção da espécie coletada etc. Os usos da Reserva Legal dispensados de autorização pelo seu baixo impacto ambiental (tais como abertura de pequenas vias para coleta, trilhas para ecoturismo, captação de água entre outras atividades “eventuais”) também teve a referida Instrução Normativa como base para o texto da Lei nº 12.651/12. Essas regulamentações acerca do uso (e em determinada medida, do controle) dos espaços florestais é um dos pontos centrais para a autonomia territorial nos PDS. Nesse sentido, o Código Florestal determinou a possibilidade da gestão das Reservas legais por meio de um plano de

manejo florestal sustentável, que deve ser aprovado previamente pelo órgão ambiental competente (na maior parte dos casos, do órgão ambiental estadual). No caso da agricultura familiar ou pequena propriedade (aos quais são equiparados assentamentos de reforma agrária) os órgãos competentes devem “estabelecer procedimentos simplificados de elaboração, análise e aprovação de tais planos de manejo.”<sup>74</sup> No entanto, o manejo florestal sustentável ainda é um potencial muito pouco explorado nos assentamentos do Rio de Janeiro, o que, por um lado reflete as práticas agropecuárias regionais e, por outro, uma dimensão produtiva subalternizada na execução da política pública da reforma agrária nesse estado.

Mesmo com as mudanças do Código Florestal 2012 e uma maior flexibilização do instituto legal da Reserva Legal, em 2019 os senadores Flávio Bolsonaro (PSL-RJ) e Marcio Bittar (MDB-AC) propuseram o PL. 2.362 pelo qual se revogaria o Capítulo IV do Código Florestal, que trata da Reserva Legal, o que na implicaria na extinção desse instituto do ordenamento jurídico. No entanto, após ampla rejeição por diversos setores da sociedade civil brasileira e internacional, o PL, apresentado no Plenário do Senado Federal em 16 de abril de 2019, foi retirado de ata pelos seus autores e enviado para o arquivo em 15 de agosto do mesmo ano, quatro meses após sua proposição.

### **2.1.1 Exemplos da implementação do CAR em assentamentos**

Como visto anteriormente no Capítulo 1, nos casos dos PDS Sebastião Lan II e PDS Osvaldo de Oliveira a pauta ecológica tem sido mobilizada contra trabalhador(a)s rurais e movimentos sociais estendendo as disputas políticas para as significações e práticas associadas à conservação ambiental, aspecto que vai assumindo maior destaque na demonstração do cumprimento da função social da propriedade, cada vez mais uma função socioambiental da propriedade<sup>75</sup>. E, além de produzir alimentos saudáveis e acessíveis à população, a luta pela reforma agrária se vê confrontada com a responsabilidade de proteger os bens naturais, as águas, as matas, as terras. Nesse contexto, as Reservas Legais (RLs) e Áreas de Preservação Permanente (APPs)<sup>76</sup> constituem elementos centrais dos assentamentos ambientalmente diferenciados.

O Código Florestal de 2012 estabeleceu os limites mínimos de conservação de Reserva Legal em 20% da área total dos imóveis rurais incidentes em regiões do bioma Mata Atlântica<sup>77</sup>, mínimo que pode variar conforme a região esteja localizada em outros biomas e ecossistemas. O ordenamento jurídico brasileiro admite diferentes formas de uso destes espaços protegidos nos imóveis (RLs e APPs), variando entre o uso direto, por meio de plano de manejo florestal sustentável (o que nos assentamentos pode ser realizado mediante gestão comunitária) ou mesmo a emissão de títulos referentes à essas áreas de “floresta em pé”, no caso das Cotas de Reserva Ambiental<sup>78</sup>. Cada hectare dessas áreas de vegetação nativa que exceda o mínimo legal de Reserva Legal é denominado “excedente” a partir do qual se pode emitir CRAs ou utilizá-lo para compensação ambiental, em ambos os casos adentrando mercados de ativos financeiros ambientais.

---

<sup>74</sup> Lei nº 12.651/12, art. 17, §2º

<sup>75</sup> E nesse sentido, o interesse social para fins de reforma agrária se torna um interesse social e ecológico, problemática levantada a partir dos questionamentos do movimento seringueiro.

<sup>76</sup> O Código Florestal de 2012 permitiu o cômputo de APP' nas áreas de Reserva Legal, por isso quando se refere à área total de Reserva Legal geralmente é ao somatório geral.

<sup>77</sup> Artigo 12, incisos I e II

<sup>78</sup> De acordo com o *caput* do art. 44 da Lei nº 12.651/12 uma CRA é “ título nominativo representativo de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação.”



Durante as conversas mantidas com servidores do INCRA em algumas oportunidades foi possível constatar, por mais de uma vez, manifestações a favor da possibilidade de emissão de CRAs a partir das Reservas Legais dos assentamentos, de maneira que a comercialização desses ativos poderia ser utilizada para abater os valores da desapropriação a serem pagos por assentado(a)s pelos seus lotes. Não à toa, Guimarães, Lopes e Pinto (2018) levantam questões pertinentes na crítica relativa à emissão de CRAs a partir de Reservas Legais de assentamentos, uma vez que desvinculariam a terra dos seus reais detentores, sendo necessário o consentimento livre, prévio e informado dos beneficiários e anuência das demais instâncias governamentais

No caso do Irmã Dorothy, temos um exemplo de assentamento cujo excedente de Reserva Legal não é proporcionalmente grande (a inscrição do imóvel no CAR declara aproximadamente 210 ha de RL, de acordo com a tabela 4), apesar de aproximadamente 1/3 dos remanescentes de mata nativa não ter sido declarado enquanto Reserva Legal: foram declarados aproximadamente 337 ha de vegetação nativa, sendo 210 ha de Reserva Legal e 127 ha (aprox.) de mata não identificados espalhados pelo assentamento – que podem estar em qualquer lote. Isso dificulta a identificação dessas áreas e seus limites pelas famílias que lá residem, e conseqüentemente, sua conservação e uso apropriados. Com isto, a hipótese do manejo florestal e das alternativas de uso da RL são dificultadas, tanto pelo desconhecimento dos limites oficiais das florestas pelas comunidades locais, que se queixam de caçadores, lenhadores e outros delinquentes ambientais que invadem as matas dos assentamento para espoliar-la (quanto maior a RL, maior o problema de conservá-la), quanto pelo desincentivo institucional, que estabelece as RL numa perspectiva restritiva de direitos não disponibilizando todas as potências de uso e gozo (num léxico civilista) do imóvel concedido, principalmente quanto ao potencial agroecológico destes espaços florestados. Isso cria nos acampado(a)s a sensação de insegurança em relação à detenção de fato do território e uma desconfiança em relação à aplicação da legislação ambiental, o que muitas vezes é gera receios, por parte de algumas das famílias acampadas, em relação reivindicação da modalidade PDS no Irmã Dorothy.

**Tabela 4: Declaração do CAR do Assentamento Irmã Dorothy**

**ÁREAS DECLARADAS (em hectares)**

Imóvel		Imóvel	
Área Total do Imóvel	954,9283	Área Consolidada	583,0575
Área de Servidão Administrativa	13,4568	Remanescente de Vegetação Nativa	337,4449
Área Líquida do Imóvel	941,4714	<b>Reserva Legal</b>	
<b>APP / Uso Restrito</b>		Área de Reserva Legal	210,1893
Área de Preservação Permanente	121,7153		
Área de Uso Restrito	183,0352		

Fonte: Recibo de inscrição do imóvel rural no CAR, 2017

Um outro caso considerado emblemático do potencial ambiental da reforma agrária é o assentamento Roseli Nunes, localizado na mesma região organizacional e em frequente contato com o Irmã Dorothy. Sua inscrição no CAR (tabela 5) aponta para uma Reserva Legal cuja a área, de aproximadamente 691 ha, ocupa mais de 65% da área total do imóvel (de aproximadamente 1054ha). Desses 691ha mais de 470 ha podem ser considerados excedentes

de RL a partir dos quais, em tese, se poderia emitir CRAs. O assentamento foi criado na modalidade Projeto de Assentamento, PA, convencional, em 2007. Quando completarem-se 15 anos, será mobilizada, pelo INCRA, a consolidação do assentamento, a titularização de domínio e a desvinculação do assentamento da política pública. Não está claro, ainda, como serão desmembradas as áreas da Reserva Legal após o eventual desmembramento do assentamento: continuará sob domínio da União e abatido do preço a ser pago pelos lotes por cada beneficiário? Serão mantidas em condomínio pelos lotes individualizados? Essas questões parecem integrar a discussão acerca de uma reforma agrária ambientalmente diferenciada e do conflito entre as categorias de uso agrossilvopastoril e conservação que se expressa concretamente nos territórios.

**Tabela 5: Declaração do CAR do PA Roseli Nunes**

**ÁREAS DECLARADAS (em hectares)**

Imóvel		Imóvel	
Área Total do Imóvel	1.034,3200	Área Consolidada	327,8385
Área de Servidão Administrativa	0,0000	Remanescente de Vegetação Nativa	691,5477
Área Líquida do Imóvel	1.034,3200	<b>Reserva Legal</b>	
<b>APP / Uso Restrito</b>		Área de Reserva Legal	691,5477
Área de Preservação Permanente	87,6271		
Área de Uso Restrito	0,0000		

Fonte: Recibo de inscrição do imóvel rural no CAR, 2015

Ressalta-se, a partir dessas perguntas, a relevância da constituição de associações, estatutos e outros acordos e produções normativas, que desempenham funções análogas à “micro-jurisdições” (ou jurisdições capilarizadas)<sup>79</sup> com respaldo do Estado às coletividades de moradores que podem dar força jurídica às decisões coletivas naquele imóvel, tanto em relação às próprias famílias acampadas, quanto para terceiros ou órgãos do Poder Público. Tal revestimento formal garante maior legitimidade e força normativa a todos os atos e determinações coletivas, além de condições jurídicas relevantes à titulação coletiva e à reivindicação do uso de espaços coletivos e eventuais propostas de manejo florestal sustentável. É o caso da proposta de parcelamento de lotes elaborada pelo(a)s próprio(a)s acampado(a)s do Irmã Dorothy, organizado(a)s junto ao MST em réplica à imposição do parcelamento pelo INCRA sem consulta das famílias. Às vésperas de uma visita para o parcelamento do assentamento pelo INCRA<sup>80</sup> após anos de postergação, o(a)s ocupantes dispõem de menos meios legais de contestação de eventual recusa da proposta a ser apresentada pela autarquia do que disporiam se a proposta fosse revestida pela forma da associação de moradores. Em tal cenário, contudo, cabe questionar qual a intensidade de interferência admissível da autarquia nas decisões formais das associações dos assentamentos e talvez ainda mais importante: como articular a normatividade macro-jurisdicional do Estado com aquelas dos cotidianos e suas “microjurisdições”.

<sup>79</sup> Se no direito diz-se que o contrato faz lei entre as partes, o mesmo se pode dizer das normas da associação para os associados, a partir do princípio *pacta sunt servanda*, observado sempre o princípio da autonomia das partes, da proporcionalidade etc. Utilizando-se de uma alegoria ótica poderíamos pensar esse fenômeno como um caleidoscópio no qual se reproduzem imagens derivativas, menores e fragmentadas, ou fractais, do objeto refletido – no caso o Estado.

<sup>80</sup> A visita marcada para o dia 12 era de conhecimento geral das famílias acampadas e foi anunciada também durante roda de conversa realizada por ocasião da VIII Vivência [...].

É possível questionar a natureza ambígua da formalização jurídica de movimentos sociais no contexto histórico e atual de perseguição e criminalização de ativistas sociais e ambientais no Brasil<sup>81</sup>, tornando-os mais monitoráveis, elencando responsáveis legais e mecanismos mais eficazes de controle seja financeiro, político, estatístico. A formalização produz efeitos de inserção em registros aumentando sua rastreabilidade e abrindo-se à produção de cartografias sociais que informam sobre as relações (inclusive, de poder) de um lugar (COLI 2010). Entretanto são articulações nevrálgicas na disputa por direitos, uma vez que cria uma entidade intermediária entre famílias assentadas e o INCRA, e um espaço de deliberação com força normativa que pode se contrapor ou pressionar o INCRA com mais efetividade e legitimidade. Como apontam Costa e Porro (2019):

“Com a criação dos assentamentos rurais, a vida das famílias assume uma nova dinâmica. Novos espaços e redes de sociabilidade são construídos, surgem novas formas de organização, que podem ser ou não continuidades do processo de luta pela terra. Além disso, novas demandas se criam especialmente referente às negociações com os agentes de governo para melhoria dos assentamentos, como busca de crédito e infraestrutura (LEITE et al., 2004).

As associações dão suporte às relações sociais dos assentados com entidades governamentais e da sociedade civil na grande maioria dos assentamentos rurais brasileiros (LEITE et al., 2004). Enquanto algumas associações possuem existência puramente formal, outras estão envolvidas nos mais variados aspectos da vida do assentamento, o que pode ser explicado pela participação das famílias assentadas no processo de criação e desenvolvimento destas e outras formas de organização (BERGAMASCO, 2004).

Nessa perspectiva, as associações e cooperativas são instrumentos de mediação e interlocução com a sociedade civil e com o governo. Além da mediação externa, também atuam na dinâmica de acordos dentro do assentamento.[...]”

## 2.2 Lei nº 13.465 de 2017

Tratado mais aprofundadamente o tema da legislação ambiental, passamos agora a analisar a temática fundiária que ganha novos contornos legais com o advento da Medida Provisória nº 759 de 2016, convertida na Lei nº 13.465 em 2017. Esse diploma legal alterou diversos dispositivos em 28 normas, entre leis e decretos. Para a presente análise o enfoque recairá majoritariamente sobre dois de seus principais efeitos: i) alterações na lei da reforma agrária de 1993 (Lei nº 8629) e ii) alterações no regime do Programa Terra Legal de regularização fundiária (Lei nº 11.952/09), que se apresentam convergentes. Apesar dos seus efeitos profundos na política da reforma agrária, e mais central na presente análise, é importante atentar ao contexto mais amplo na qual se insere; para isso, antes de abordarmos a incidência dessa lei sobre assentamentos, considerou-se necessário demonstrar como essa dimensão se relaciona com as demais disposições legais e seus efeitos fundiários. Como levanta do por Sauer e Leite (2017), de acordo com entrevista do Presidente do INCRA à época, Leonardo Góes, a referida lei teria “como foco principal quatro questões: a titulação, a seleção de famílias, a regularização das ocupações e a obtenção de terras” (GÓES, 2016). Ainda de acordo com Sauer e Leite, a MP 759 se dá em um contexto no qual há o declínio da

---

<sup>81</sup>“Brasil lidera ranking de relatório de ONG [Global Witness] com 57 mortes de ativistas ambientais” <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2018/07/24/brasil-lidera-ranking-de-relatorio-de-ong-com-57-mortes-de-ativistas-ambientais.ghtml> (último acesso 10/05/19).

aplicação do instituto jurídico da desapropriação-sanção, tanto por conta de seus custos elevados pela incidência de juros compensatórios quanto pela utilização de outros instrumentos:

“Passados mais de duas décadas de sua edição, a Lei 8.629 está estagnada quanto a efetividade do mecanismo da desapropriação. O desapropriação-sanção mostra-se na realidade concreta insuficiente, limitando em muito as ações do Incra. Diversos esforços foram feitos mais recentemente para reverter a diminuição das desapropriações como instrumento de obtenção de terras, cabendo destaque para duas iniciativas: i) enfrentar os juros compensatórios, proposto com o PL 2.957, em 2015, pois a emissão de TDAs complementares quando da emissão na posse, têm tomado porções crescentes do orçamento anual do INCRA; ii) utilizar mais a Lei 4.132/1962, que define os casos de desapropriação por interesse social. Por outro lado, nenhum esforço fora realizado no intuito de atualizaros índices de produtividade e de readequar os valores dos módulos fiscais de cada município, limitando a classificação dos latifúndios no país.” (SAUER e LEITE 2017)

Se inferirmos acerca de uma genealogia da Lei nº 13.465/17, chegaremos rapidamente ao marco que a antecede em quase uma década, a Lei nº 11.952 de 2009, que instaurou o Programa Terra Legal de regularização fundiária na Amazônia Legal. Nesse sentido, o programa envolveria terras “discriminadas, arrecadadas e registradas em nome da União” e/ou terras “remanescentes de núcleos de colonização ou de projetos de reforma agrária que tiverem perdido a vocação agrícola e se destinem à utilização urbana” e/ou terras “devolutas localizadas em faixa de fronteira”, assim como terras “registradas em nome do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, ou por ele administrada”<sup>82</sup>, entre outros casos. Nesse sentido significou a inauguração da possibilidade de transferência da titularidade de imóveis da União, por meio da alienação da propriedade pública via títulos de propriedade privada ou Contratos de Concessão de Direito Real de Uso, para eventuais ocupantes que se enquadrassem nas exigências legais. Uma dessas exigências era “comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 1º de dezembro de 2004”.

Com a Lei nº 13.465/17, esse marco temporal foi estendido para 22 de julho de 2008. A título de regulamentação de algumas previsões da Lei nº 13.465/17 foram editados três decretos por Michel Temer em 15 de março de 2018, os Decretos nº 9.309, 9.310 e 9.311, com diferentes diretrizes setoriais de regularização fundiária, alienação de imóveis públicos, seleção de beneficiários entre outros tópicos. O Decreto 9.309, se utilizou do prazo para “comprovação da prática de cultura efetiva, ocupação e exploração direta, mansa e pacífica”<sup>83</sup> estabelecido pela Lei nº 13465/17. Em 2019, Jair Bolsonaro edita a Medida Provisória nº 910, que estenderia o prazo de regularização até 5 de maio de 2014. Sem ter sido apreciada pelo Congresso em tempo hábil para sua conversão em Lei, a MP 910/19 caducou perdendo a vigência, no entanto, hoje tramita no Congresso o Projeto de Lei nº 2633/20, que basicamente reproduz seu conteúdo com alterações pontuais. O tema tem sido publicado com frequência nas páginas de comunicação da Frente Parlamentar do Agronegócio (FPA), principal articuladora do PL no Congresso. E embora tenha formalmente perdido seus efeitos, à época da vigência da MP 910 foram editados os Decretos 10.165/19 e 10.166/19 que abordavam,

<sup>82</sup> Lei nº 11.952/09, art. 3º, incisos I, III, IV e V.

<sup>83</sup> Decreto nº 9.309/18, art. 10-A, *caput*.

respectivamente, os procedimentos de regularização fundiária, tendo basicamente alterado diversos trechos do Decreto 9.309/18; e a seleção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária, alterando o Decreto nº 9.311/18. Contemporâneo da MP 910, o Decreto 10.165/19 utiliza-se do marco temporal de 5 de maio de 2014, e mesmo não subsistindo esse marco no ordenamento após a expiração da Medida Provisória, o referido Decreto segue publicizado enquanto em vigor e, conseqüentemente, surtindo efeitos ilegalmente (LEITE *et al.* 2020).

Outra dimensão das alterações foi a área máxima passível de regularização: inicialmente limitada, na Lei nº 11.952/09, à 1500 hectares, a Lei nº 13.465/17 estendeu o limite à 2500 hectares<sup>84</sup>. Para se compreender como é executada essa regularização fundiária é imprescindível atentar ao programa estabelecido para o INCRA, denominado pelo próprio órgão enquanto “titulômetro”<sup>85</sup>. Por meio desse programa a autarquia passou a estabelecer metas para a titulação, vinculando a eficiência do órgão à índices de alienação dos imóveis por meio dos Títulos de Domínio e garantindo prêmios às superintendências que atingissem as metas, como aumento nas remunerações dos servidores. Com isso estimulou-se as operações de titulação via TD às pressas (muito embora exijam procedimentos criteriosos, trabalho de campo e acompanhamento institucional) com direcionamento do orçamento institucional para essas atividades, que resultam na disponibilização de terras antes sob domínio da União no mercado imobiliário. Sobre o titulômetro pontua Paula Máximo Leite (2020):

“Nos últimos anos o Incra passou a investir na emissão de Títulos de Domínio, inclusive com a institucionalização de um ranking que fixa metas e premia as superintendências regionais que celebrem maior número de contratos de TD, chamado de 'titulômetro'. Essa política já tem surtido efeitos na realidade: "em 2017, foram emitidos 123 mil títulos, um recorde em relação aos governos anteriores, cuja média entre 2003 e 2016 girou em torno de 20 mil títulos/ano" (MALERBA, 2018, online).”

Quanto aos valores dessas terras regularizadas, variam entre a gratuidade, no caso de imóveis com área de até um módulo fiscal<sup>86</sup>, e, no caso de áreas superiores a um módulo fiscal, preços “entre 10% (dez por cento) e 50% (cinquenta por cento) do valor mínimo da pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária elaborada pelo Incra, com base nos valores de imóveis avaliados para a reforma agrária”. No caso de CDRU oneroso, o pagamento equivale a 40% do preço definido (entre 10% e 50%). O pagamento deverá ser realizado em “prestações amortizáveis em até 20 anos, com carência de até 3 anos”<sup>87</sup>. Ainda foi incluída previsão de que pagamentos à vista receberam um desconto adicional de 20% sobre o valor estipulado, sendo considerado à vista o pagamento realizado em até 180 dias após a entrega do título<sup>88</sup>.

---

<sup>84</sup> Lei nº 11.952/09, art. 6º, § 1º

<sup>85</sup> Os índices do titulômetro são citados em documentos do INCRA como forma de demonstração de um êxito na política de regularização fundiária: [http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/relatorios/relatorios-de-gestao/relat-rio-de-gest-o---incra-2019/relatorio\\_gestao\\_incra\\_2018.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/relatorios/relatorios-de-gestao/relat-rio-de-gest-o---incra-2019/relatorio_gestao_incra_2018.pdf) (último acesso: 22/09/20)

<sup>86</sup> Lei nº 11.952/09, art. 11, *caput*.

<sup>87</sup> Lei nº 11.952/09, art. 17, *caput*.

<sup>88</sup> Lei nº 11.952/09, art. 17, §2º.

Importante também notar que sobre essas terras regularizadas incide uma indisponibilidade pelo prazo (mínimo)<sup>89</sup> de 10 anos, durante os quais o imóvel não poderá ser alienado e o titular deverá obedecer às condições resolutivas, tais como manter “a destinação agrária, por meio de cultura efetiva”, respeito à legislação ambiental, não exploração de mão-de-obra análoga à escrava e cumprimento das condições de pagamento<sup>90</sup>. O não-cumprimento dessas condições implica na “resolução” do Título de Domínio ou CDRU, isto é, na sua revogação<sup>91</sup>. Entretanto também foi incluída a possibilidade de extinção das condições resolutivas para o(a)s beneficiário(a)s que optarem por “realizar o pagamento integral do preço do imóvel, equivalente a 100% (cem por cento) do valor médio da terra nua”<sup>92</sup>. Nesse caso, garantida a carência de três anos para esse pagamento, o beneficiário estará “livre” da ameaça de resolução de seu título por descumprimento das condições.

Portanto é possível constatar a simultaneidade entre, por um lado, a supressão dos assentamentos ambientalmente diferenciados e dos CDRU e, por outro, a intensificação dos programas de regularização fundiária. A centralização da política fundiária na regularização dá-se em nível nacional e institucional. No caso do INCRA, temos como marco a instituição do “Titulômetro”, um programa institucional do INCRA para o fomento da transferência da propriedade via Título de Domínio (TD) em terras devolutas da União mas também em assentamentos de reforma agrária, facilitando a comercialização da terra e sua desvinculação da política pública. Esse incentivo ao TD opera por várias vias: prioridade na destinação orçamentária- o que resulta na escassez de recursos para obtenções e desenvolvimento dos assentamentos existentes, plano de metas, diretrizes para os funcionários etc.

Outro diploma legal que antecede a MP nº 759/16, e que viria a inaugurar o atual instituto dos Títulos de Domínio, foi a Medida Provisória nº 636 de 2013 (governo Dilma) posteriormente convertida na Lei nº 13.001/14. Objeto de controvérsia entre parlamentares à época, além de versar sobre a liquidação dos créditos condidos à reforma agrária, o que trouxe benefícios assentados(as) como a remissão de dívidas creditícias até R\$ 10.000<sup>93</sup> orientadas para instalação inicial dos assentamentos. No entanto, a Lei concedeu benefícios também a pequenos e médios produtores não associados à política pública da reforma agrária (FERREIRA et al 2014).. E junto com esses benefícios inseriu-se no ordenamento jurídico a previsão de que a propriedade das moradias financiadas com crédito de habitação rural só seriam transmitidas aos beneficiários quando da transferência da titularidade do lote<sup>94</sup>. Dessa forma, constrangia beneficiários(as) a adotarem o regime do Título de Domínio, de forma gratuita no caso de imóveis com área não superior a um módulo fiscal e onerosa (mediante pagamento) para imóveis com área superior a um módulo fiscal, com descontos entre 10% e 50% do valor de acordo com tabela do INCRA, ao passo que se inviabilizava o CDRU. Aproximava-se o regime dos assentamentos daqueles de regularização fundiária operacionalizados anteriormente pelo programa Terra Legal, privilegiando uma concepção individual e não o reconhecimento da política pública dos assentamentos enquanto “resultado de um processo de lutas sociais e de investimento público voltado ao enfrentamento de um

---

<sup>89</sup> O prazo mínimo dessa indisponibilidade é de 10 anos. Caso as condições de pagamento ultrapassem esse prazo, mantém-se as demais condições até a “integral quitação”- Lei nº 11.952/09, art.15, §1º

<sup>90</sup> Lei nº 11.952/09, art. 15, incisos I, II, III e IV.

<sup>91</sup> Nesse caso ficando assegurada a indenização por acessões e benfeitorias (mesmo que decorrentes, por exemplo de desmatamento), e a devolução dos valores pagos, atualizados monetariamente (Lei nº 11.952/09, art. 18, §7º).

<sup>92</sup> Lei nº 11.952/09, art. 15, §2º.

<sup>93</sup> Lei nº 13.001/14, art. 3º, *caput*

<sup>94</sup> Lei nº 13.001/14, art. 2º, *caput*.

padrão fundiário fortemente marcado pela concentração da propriedade” (IBIDEM). Dessa forma descaracterizava-se também o projeto construído de vinculação dos assentamentos ao patrimônio público para garantia do direito à terra.

Esse progressivo acentuamento da individualização na política pública de assentamentos de reforma agrária, em detrimento do reconhecimento de sua concepção de produto de lutas sociais intensifica-se com a Lei nº 13.465/17, que alterou dispositivos centrais na Lei da Reforma Agrária (nº 8.629) de 1993. Poderia se apontar inicialmente aqueles referentes ao regime de seleção das famílias beneficiárias da política pública que consta do artigo 19 e seus parágrafos. No seu §1º, incluído pela MP nº 759/16 determina que o processo de seleção será “realizado pelo Incra com ampla divulgação do edital de convocação na internet e no Município em que será instalado o projeto de assentamento, bem como nos Municípios limítrofes”. Nesse sentido, estabelece um regime de seleção via edital, realizado à nível municipal (e arredores), com a possibilidade da participação dos municípios no cancelamento das listas de famílias a serem beneficiadas (SAUER e LEITE 2017).; essa previsão não constava anteriormente no ordenamento jurídico. Com base nas novas diretrizes estabelecidas para a seleção de famílias pela Lei nº 13.465/17 e no intuito de regulamentá-las o Governo Temer editou o Decreto nº 9.311/18 que estabeleceu os procedimentos dos editais de seleção, os requisitos e critérios de pontuação, entre outras determinações. Esse decreto, por sua vez, foi objeto de posterior alteração pelo Decreto 10.166/19, sancionado por Bolsonaro quando da vigência da MP 910, que, entre outras coisas, reestipulou o sistema de pontuação dos editais de seleção<sup>95</sup>. Ainda, de forma a regulamentar os procedimentos do INCRA para atuação nos marcos da nova MP e dos referidos Decretos foram editadas, no mesmo dia (31/12/19), as Instruções Normativas do INCRA (IN INCRA) nº 98, 99 (que tratam de diferentes processos de regularização e titulação) e 100 (que versa sobre os procedimentos institucionais do processo de seleção de beneficiários).

O discurso da descentralização da reforma agrária guarda antecedentes históricos, como relatado por Adriano Pilatti (1988), com o período da Constituinte, durante o qual o governo Sarney “começou a descentralizar a reforma agrária, ou seja, delegar sua execução aos governos estaduais”. Tal prática foi recusada pelos constituintes, vencendo a tese da competência da União, de forma a obstruir a interferência dos poderes e oligarquias locais sobre a execução da política pública. A descentralização, especificamente no sentido de municipalização, também guarda antecedentes históricos, tendo sido orientada pelo programa “Novo Mundo Rural” (SAUER e LEITE, 2017) nos últimos anos do governo FHC (1999-2002). Agora essa tendência volta repaginada com maior influência dos municípios, e de suas classes dominantes, sobre os procedimentos federais.

Fora os antecedentes históricos da “descentralização” operada pela municipalização do regime de seleção de beneficiários, os movimentos sociais têm denunciado essa mudança enquanto revestimento jurídico para se questionar a legitimidade dos atores (já) convencionais na luta pela terra. Ao impôr um regime de seleção por edital, a administração pública, se utilizando de princípios republicanos como neutralidade, impessoalidade e proporcionalidade, visa deslegitimar o protagonismo das famílias que ocuparam os imóveis como forma de pressão pela desapropriação e criação de assentamentos. Coloca-as então em pé de igualdade (ou de acordo com o sistema de pontuação dos editais, em condições desfavoráveis) às pessoas da região que nada contribuíram para aquele processo, ou mesmo que sejam a ele

---

<sup>95</sup> No Capítulo 3 será exposto, a partir do estudo de caso do Irmã Dorothy, como essas alterações de expressam nas dinâmicas do território e seus impactos na vida do(a)s sujeito(a)s.

avessas. Esse processo de desmobilização e deslegitimação das lideranças e da organização dos movimentos populares foi descrito por José de Souza Martins (1984) enquanto uma das incidências características do que chama de “militarização da questão agrária”. Com isso, observa-se um dos movimentos inaugurais adotados pela ditadura militar quando edita o Estatuto da Terra nos primeiros meses após o golpe, ainda em 1964, pelo qual o governo visou concentrar institucionalmente o protagonismo sobre a reforma agrária, impondo uma concepção técnica em detrimento da sua concepção política. *Mutatis mutandi* o que ocorre hoje por meio da Lei nº 13.465/17 é a tentativa de tomada do monopólio da questão agrária pelo governo, a partir de pressupostos técnicos, minimizando sua dimensão de conflito político e deslegitimando o papel dos movimentos sociais e militantes seja no apontamento de imóveis produtivos, seja no tensionamento pela implementação dos assentamentos, o que coincide na criminalização desses atores, pelo questionamento dos parâmetros e da letargia institucionais. Considerando que a maioria esmagadora dos assentamentos é fruto de mobilização organizada por esses movimentos sociais, e não por ato de ofício da administração pública, esse esquadramento legal vai ao encontro da não-realização da política pública da reforma agrária. De acordo com estimativas levantadas por Bernardo Mançano Fernandes (2010, 2018) aproximadamente 85 a 90% dos assentamentos de reforma agrária foram criados a partir de ocupações, da luta social pela terra.

Importante ressaltar que o fenômeno da seleção de beneficiários via edital de base municipal surte efeito direto sobre as práticas de ocupação e reivindicação de criação de assentamentos pelos movimentos sociais, pois atua no sentido de deslegitima-los. Se analisarmos a medida enquanto uma reformatação das formas de protesto consideradas válidas ou mesmo dos fatos considerados enquanto problemas sociais politicamente revelantes pelo Estado (DELLA PORTA e DIANI, 2006), é possível inferir que um dos impactos da seleção via edital é o tensionamento das formas reconhecidas de “política contenciosa” entre movimentos e Estado que altera os arranjos estabelecidos e as práticas de organização cotidiana dos movimentos formulada a partir da experiência acumulada na luta pela terra, representando mais uma ruptura dos padrões de intervenção do regime político, elementos com os quais interagem os repertórios de ação e oportunidade política dos movimentos sociais (TILLY 2006), que se deparam com a necessidade de repensar suas performances de reivindicação e assegurar a continuidade da ação coletiva, como veremos mais detalhadamente no Capítulo 3. Algo semelhante ocorrera durante o governo FHC quando, em 2001, editou a MP nº 2.183 que, alterando a Lei nº 8.629/93, impediu a vistoria e avaliação de imóveis ocupados (caso o sejam garante esse impedimento por dois anos, e caso reincida a ocupação, garante o impedimento por quatro anos) o que resultou na mudança das dinâmicas de ocupação, repertório dos movimentos sociais, até então experimentadas e eficazes na reivindicação da terra, passando a predominarem os acampamentos nas beiras das estradas próximas (MEDEIROS, 2003).

Ainda no que tange ao regime de seleção das famílias beneficiárias da reforma agrária, o sistema estabelecido para o edital nos termos da Lei nº 13.465/17 também é alvo de críticas pelos movimentos sociais envolvidos na luta pela terra. Valendo-se de princípios da administração pública, de neutralidade, impessoalidade e proporcionalidade, inaugura-se um sistema que envolve dois critérios centrais para a seleção: i) ordem de preferência e ii) pontuação, aos quais todos os pleiteantes restarão submetidos. A dimensão da preferência já era prevista no texto legal da Lei nº 8.629/93 e controversa por estabelecer, em regime geral, a preferência do desapropriado, seguido dos seus trabalhadores, parceiros e arrendatários sobre



outros trabalhadores rurais em situação de vulnerabilidade<sup>96</sup>. Já a dimensão da pontuação no edital é inserida no ordenamento jurídico mediante a MP nº 759/16 (hoje lei<sup>97</sup>), que estabelece os critérios básicos de preferência e prioridade, e regulamentada pelo Decreto nº 9.311/18, que estabelece os valores de pontuação que beneficia, entre outros fatores, às famílias mais numerosas, mas também as residentes no município (ou arredores) há mais tempo, assim como jovens entre 18 e 29 (quando o pai ou mãe já forem residentes no assentamento)<sup>98</sup>. Com o advento do Decreto nº 10.166/19 as pontuações máximas referentes a famílias mais numerosas e residentes no município foram dobradas, passando do limite de 10 pontos para

---

<sup>96</sup> “Lei nº 13.465/17, art. 19. O processo de seleção de indivíduos e famílias candidatos a beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária será realizado por projeto de assentamento, observada a seguinte ordem de preferência na distribuição de lotes:

I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel, hipótese em que esta será excluída da indenização devida pela desapropriação;

II - aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, identificados na vistoria;

III - aos trabalhadores rurais desintrusados de outras áreas, em virtude de demarcação de terra indígena, criação de unidades de conservação, titulação de comunidade quilombola ou de outras ações de interesse público;

IV - ao trabalhador rural em situação de vulnerabilidade social que não se enquadre nas hipóteses previstas nos incisos I, II e III deste artigo;

V - ao trabalhador rural vítima de trabalho em condição análoga à de escravo;

VI - aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários em outros imóveis rurais;

VII - aos ocupantes de áreas inferiores à fração mínima de parcelamento.”

<sup>97</sup> “Lei nº 13.465/17, art. 19-A: Caberá ao Incra, observada a ordem de preferência a que se refere o art. 19, classificar os candidatos a beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária, segundo os seguintes critérios:

I - família mais numerosa cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área objeto do projeto de assentamento;

II - família ou indivíduo que resida há mais tempo no Município em que se localize a área objeto do projeto de assentamento para o qual se destine a seleção, ou nos Municípios limítrofes;

III - família chefiada por mulher;

IV - família ou indivíduo integrante de acampamento situado no Município em que se localize a área objeto do projeto de assentamento ou nos Municípios limítrofes;

V - filhos que tenham entre dezoito e vinte e nove anos idade de pais assentados que residam na área objeto do mesmo projeto de assentamento;

VI - famílias de trabalhadores rurais que residam em área objeto de projeto de assentamento na condição de agregados; e

VII - outros critérios sociais, econômicos e ambientais estabelecidos por regulamento, de acordo com as áreas de reforma agrária para as quais a seleção é realizada.”

<sup>98</sup> Redação original do Decreto nº 9.311/18, art. 12: “Caberá ao Incra, respeitada a ordem de preferência estabelecida no art. 9º, classificar os candidatos a beneficiários do PNRA, segundo os seguintes critérios e respectiva pontuação:

I - unidade familiar mais numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser assentada, conforme o tamanho da família e sua força de trabalho - até o limite de dez pontos;

II - unidade familiar que resida há mais tempo no Município em que se localize o projeto de assentamento para o qual se destine a seleção ou nos Municípios limítrofes - até o limite de dez pontos;

III - unidade familiar chefiada por mulher - cinco pontos;

IV - unidade familiar ou indivíduo integrante de acampamento situado no Município em que se localize o projeto de assentamento da seleção ou nos Municípios limítrofes - até o limite de quinze pontos, graduados conforme a proximidade do imóvel;

V - unidade familiar que contenha filho com idade entre dezoito e vinte e nove anos e cujos pai ou mãe seja assentado residente no mesmo projeto de assentamento para o qual se destina a seleção - até o limite de dez pontos;

VI - unidade familiar de trabalhador rural que resida no imóvel destinado ao projeto de assentamento para o qual se destina a seleção na condição de agregados - até dez pontos;

VII - tempo comprovado de exercício de atividades agrárias pela unidade familiar - até dez pontos;

VIII - unidade familiar em situação de vulnerabilidade social e econômica, até o limite de dez pontos, graduados conforme a faixa de renda.”

20 pontos<sup>99</sup>, enquanto que a categoria de “família chefiada por mulher” permaneceu inalterada com 5 pontos. Com isso desprivilegia-se as famílias menos numerosas e aquelas compostas por pessoas idosas (idade avançada é somente um fator de desempate, o que demonstra o tratamento residual que é conferido ao assunto), além de impactar as famílias de fora da região, migrantes em situação de vulnerabilidade, caso muito comum entre as `pessoas organizadas junto ao MST dessa forma produzindo um revestimento legal para restringir a mobilidade social, acentuando o quadro de regionalismo e xenofobia na luta pela terra, mais uma faceta da discriminação relatada por diverso(a)s assentado(a)s, em geral não naturais do município/microrregião, com amplo espectro de incidência, do assédio à recusa de transações comerciais.

A introdução no ordenamento jurídico do regime de seleção por edital ainda levanta controvérsias acerca do apontamento de imóveis para desapropriação. Desde 1997, com a edição do Decreto nº 2.250, é garantida a participação de “entidades estaduais representativas de trabalhadores rurais” na indicação desses imóveis. No entanto, com as mudanças recentes que concentram as competências de seleção de beneficiários na administração pública, retirando essa prerrogativa dos movimentos sociais, a norma anterior tem sua eficácia alvejada. Isso porque se altera as dinâmicas de apontamento, ocupação e seleção das famílias, ou seja, da construção de assentamentos, que anteriormente se configurava a partir do protagonismo desses movimentos sociais. Como apontou Camila Penna (2015) sobre essa relação:

“A influência dos movimentos sociais nas políticas públicas também é revelada pela descrição da relação de “parceria”. Essa noção, utilizada tanto pelas lideranças como pelos servidores para qualificar a relação entre INCRA e movimentos, expressa os elementos por meio dos quais os movimentos influenciam a implementação das políticas. O movimento é parceiro do INCRA em dois processos importantes: a definição de propriedades a serem expropriadas para propósitos de reforma agrária e a seleção de famílias que serão clientes do INCRA. A primeira forma de cooperação está diretamente conectada ao repertório do movimento de ocupação e acampamento. O repertório é a linguagem pela qual se comunica efetivamente ao INCRA quais áreas devem ser desapropriadas.[...] O segundo processo no qual a relação de parceria se expressa é a seleção de famílias.”

Portanto, como apontado, as atuais determinações legais para a política pública da reforma agrária surtem efeitos de corrosão sobre os repertórios de ação política dos movimentos sociais e alteram as dinâmicas então estabelecidas entre esses e administração pública. Importante ressaltar que essa exclusão da participação das entidades representativas se estende diretamente ao processo de seleção de beneficiário(a)s. Com o advento do Decreto nº 9311 de 2018, o processo de seleção é definitivamente tornado individual<sup>100</sup>, não se

<sup>99</sup> Redação atual (dada pelo Decreto nº 10.166) do Decreto 9.311/18, art. 12, incisos I e II:

“I - unidade familiar mais numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser assentada, conforme o tamanho da família e sua força de trabalho - até o limite de vinte pontos para a primeira seleção para o projeto de assentamento e até o limite de quinze pontos para a substituição dos beneficiários originários dos lotes;

II - unidade familiar que resida há mais tempo no Município em que se localize a área objeto do projeto de assentamento para o qual se destine a seleção ou nos Municípios limítrofes definidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE - até o limite de vinte pontos para a primeira seleção para o projeto de assentamento e até o limite de quinze pontos para a substituição dos beneficiários originários dos lotes;”

<sup>100</sup> Decreto 3.911/18, art. 6º.

admitindo mais a hipótese de inscrição coletiva, pela supressão do termo “entidade representativa”. Sobre isso, Acácio Leite (2018) comenta que:

“Tomando a lógica de regramento público (o que não está normatizado não pode ser aplicado), este dispositivo acaba vedando a inscrição coletiva por meio de entidade representativa, conforme apontado anteriormente, especialmente porque a omissão significa não só a falta de reconhecimento, mas a inexistência”

Quanto à seleção por edital individualizada Acácio Leite ainda ressalta que o “Incrá deixará de cadastrar os acampamentos, inclusive porque as famílias acampadas desaparecem da classificação e preferência ou ordem aos possíveis beneficiários”<sup>101</sup>. Mesmo com essa invisibilização, burocratizou-se ainda mais o processo de reconhecimento da condição de assentado(a), passando-se a exigir inscrição no Cadastro Único de Programas Sociais, o CAD Único. E a exigência relatada por assentados de todo o Rio de Janeiro, é a de que sejam registrados no município onde se localiza o assentamento. Acácio Leite (2018) aponta que:

“Por outro lado, a definição de acampamento (Inciso V, do Art. 3º) ganhou uma descrição adicional, condicionando o seu reconhecimento à inscrição das famílias no CadÚnico. Para além de uma formalização de situação de vulnerabilidade social, a exigência deste cadastramento (de responsabilidade dos municípios) cria mais uma etapa burocrática, dificultando o reconhecimento das famílias acampadas como reivindicantes de um direito constitucional e dos acampamentos como espaço do protagonismo na luta pela terra e de demanda ativa por políticas públicas.”

A exceção introduzida pela Lei nº 13.465/17 ao regime geral de seleção via edital é prevista aos assentamentos ambientalmente diferenciados: “Nos projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados, definidos em regulamento, o processo de seleção será restrito às famílias que já residam na área [...]”<sup>102</sup>. Como será abordado mais aprofundadamente no Capítulo 3, à essa exceção o INCRA tem oposto uma interpretação restritiva da categoria “famílias que já residam nas áreas”, vinculando-a à exigência de que essas famílias sejam integrantes de uma comunidade tradicional, sem, contudo, haver determinação legal para tanto.

Outra alteração legal trazida pela Lei nº 13.465/17 que impacta drasticamente a dinâmica para os assentamentos de reforma agrária é o regime de consolidação compulsória. Incluído no artigo 17 da Lei nº 8.629/93, o §7º estabelece que: “[o]s assentamentos que, em 1º de junho de 2017, contarem com quinze anos ou mais de criação, deverão ser consolidados em até três anos”. Com isso, a administração pública estipula um prazo limite após o qual deixaria estar responsável pela política pública de implementação de assentamentos, isto é do desenvolvimentos desses territórios por meio de concessão de crédito e investimentos. Esse regime geral da política pública consta do inciso V do artigo 17 da mesma lei nº 8.629/93 que condiciona a consolidação de assentamentos à execução dessas políticas:

[Art. 17] V - “a consolidação dos projetos de assentamento integrantes dos programas de reforma agrária dar-se-á com a concessão de créditos de

<sup>101</sup> Decreto 3.911/18, art. 9º.

<sup>102</sup> Lei nº 8.629/93, art. 19, §2º.

instalação e a conclusão dos investimentos, bem como com a outorga do instrumento definitivo de titulação.”

No entanto, o §6º do mesmo artigo 17 contraria o regime geral da obrigatoriedade da concessão de crédito e conclusão de investimentos ao estabelecer que:

[Art. 17] §6º “Independentemente da implementação dos requisitos exigidos no inciso V do caput deste artigo, considera-se consolidado o projeto de assentamento que atingir o prazo de quinze anos de sua implantação, salvo por decisão fundamentada do Incra.”

Delineia-se assim um regime de consolidação automática, que isenta o Poder Executivo da responsabilidade de realizar a política pública da reforma agrária, tanto da concessão de créditos (aí considerando-se as diferentes categorias de crédito: instalação, produção, moradia, além dos setoriais para mulheres, jovens) quanto de programas educacionais do PRONERA, acelerando sua introdução no mercado de terras.

Essa aceleração na introdução das terras antes indisponíveis, pois sob domínio da União, no mercado se dá também por meio das alterações trazidas na Lei nº 13.465/17 na dimensão dos instrumentos de titulação por meio dos quais se opera a política pública da reforma agrária. Sendo o Contrato de Concessão de Uso (CCU) um título provisório, quando cumpridos seus requisitos, se segue a titulação definitiva que deverá assumir uma forma dentre duas possibilidades: i) Título de Domínio (TD) e ii) Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU ou comumente CDRU). Os Títulos de Domínio são instrumentos que transferem a titularidade da União para os beneficiários em todas as três dimensões dos direitos da propriedade privada (uso, gozo e disposição), restringido minimamente o direito de dispôr. Já os CDRU mantêm a propriedade da União sobre os imóveis mas concede a titularidade de uso e gozo para os beneficiários, permitida a transferência da titularidade para terceiros com base nos preços tabelados do INCRA.

Sobre ambas as modalidades é estipulado um prazo de 10 anos de inegociabilidade. Entretanto a MP 957 alterou o critério de contagem desse prazo. Antes, na redação da Lei nº 13.001/14 o prazo era contado a partir da celebração do instrumento de titulação definitiva; com a nova redação dada ao § 1º do artigo 18 da Lei nº 8.629/93 essa contagem passa ser realizada desde a celebração do título provisório, o CCU. Sobre essa alteração, Sauer e Leite (2017) afirmam que:

“Apesar de, aparentemente, manter os dez anos, a mudança (de formulação) provoca uma redução significativa nos prazos ou período em que as famílias contempladas ficam impedidas de comercializar esses títulos. Esta mudança tem consequências graves, pois ao estabelecer a partir “da data de celebração do contrato de concessão de uso ou de outro instrumento equivalente” – em outros termos, basicamente, a partir da criação do projeto – encurta radicalmente os prazos de titulação e emancipação. Trata-se de “[...] um grande retrocesso, pois, na atualidade, o prazo conta a partir da outorga do título ou CDRU” (TEIXEIRA, 2016, p. 3).

Com a edição da MP 759/2016, o instrumento de desapropriação fica afastado definitivamente. O texto aprovado abre a possibilidade do pagamento da terra nua “ser feito em dinheiro”. Isto pode acontecer quando da “aquisição por compra e venda ou na arrematação judicial de imóveis rurais destinados à implementação de projetos integrantes do

Programa Nacional de Reforma Agrária” (Art. 5º, §7o). Nos termos de Teixeira (2016), a possibilidade de compra e venda transforma “[...] as grandes propriedades em ativo financeiro de grande atratividade. O Incra será transformado num grande balcão de compra e venda de terras”.

Em relação à disponibilidade dos bens objetos de titulação definitiva após o prazo de inegociabilidade, TD e CDRU apresentam dinâmicas divergentes. Essas dinâmicas só vieram a ser regulamentadas pela Instrução Normativa do INCRA nº 97 de (28 de dezembro de) 2018, no final do governo de Michel Temer. Inicialmente, pode-se distinguir que o CDRU dos beneficiários da reforma agrária, ao contrário dos contemplados pelo Terra Legal, é necessariamente gratuita<sup>103</sup>. O TD é geralmente oneroso, com exceção para os imóveis inferiores a um módulo fiscal, utilizando como base a estipulação de 10% a 50% “do valor mínimo da pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária elaborada pelo Incra [...]”<sup>104</sup>. Em seguida, temos as diferentes dinâmicas de transferência desses títulos definitivos, questão que suscita amplas dúvidas por parte de assentado(a)s.

Quanto à inegociabilidade, TD e CDRU, são ambos inegociáveis pelo prazo de 10 anos contados a partir da entrega do CCU. No entanto durante esse período o CDRU é “transferível a qualquer tempo desde que os herdeiros ou os legatários atendam aos requisitos de elegibilidade do PNRA”<sup>105</sup>; sendo a transferência, nesse caso, gratuita; já os TDs, no mesmo período, podem ser transferidos por meio de sucessão legítima ou testamentária, ainda observando que “[n]a hipótese de haver mais de um herdeiro interessado, a transferência do TD se dará mediante inventário judicial ou extrajudicial”, com isso estando suscetíveis à cobrança de impostos de transmissão, um elemento que pode contribuir para o endividamento das famílias, considerando que já poderão arcar com a quitação do pagamento pelo imóvel.

No que tange à negociação inter-vivos, TD e CDRU também apresentam dinâmicas díspares: passados os 10 anos de inegociabilidade e cumpridas as condições resolutivas, no caso do CDRU, o(a) beneficiário(a) poderá negociar e transferir para terceiro sua concessão definitiva desde que “o adquirente atenda aos requisitos de elegibilidade do PNRA, vedado o fracionamento do lote ou a incorporação a outro imóvel rural que resulte em área final que ultrapasse quatro (04) módulos fiscais”<sup>106</sup>, sendo que sobre a transferência “será cobrado pelo Incra o valor correspondente a 5% (cinco por cento) sobre o valor mínimo da pauta de valores para fins de titulação previstos para o pagamento de títulos”<sup>107</sup>. No caso do TD após o prazo de inegociabilidade é possível a alienação do imóvel para terceiros, somente restando a vedação à “incorporação da área titulada a outro imóvel rural cuja área final ultrapasse 04 (quatro) módulos fiscais”<sup>108</sup>, como garantia formal à não reconcentração das terras. Ainda, a compra e venda do imóvel titulado passa a ser regida pelo regime jurídico geral de direito civil e tributário, com pagamento de imposto de transmissão de bens imóveis, de competência municipal, além da incidência corrente do Imposto Territorial Rural (ITR).

Como pode-se depreender das diferentes dinâmicas entre os títulos definitivo, o TD apresenta uma maior permeabilidade ao mercado de terras liberando a venda de terras com exceção do mecanismo de freio à reconcentração de patrimônio imobiliário, enquanto o

---

<sup>103</sup> IN INCRA nº97/18, art. 18, *caput*.

<sup>104</sup> Lei nº 8.629/93, art. 18, §5º

<sup>105</sup> IN INCRA nº97/18, art. 20, *caput*.

<sup>106</sup> IN INCRA nº97/18, art. 22, §1º

<sup>107</sup> IN INCRA nº97/18, art. 23, §4º

<sup>108</sup> IN INCRA nº97/18, art. 25, *caput*.

CDRU tem sua circulação limitada a potenciais beneficiários do PNRA. Coincidentemente, o acesso à CDRU tem recebido tratamento mais marginal. Se anteriormente à MP nº 759/16 e à Lei nº 13.465/17 a redação dada ao §4º do artigo 18 da Lei nº 8.629/93 pela Lei nº 13.001/14 garantia que era “facultado ao beneficiário do programa de reforma agrária, individual ou coletivamente, optar pela CDRU, que lhe será outorgada na forma do regulamento”<sup>109</sup>. Com as alterações introduzidas desde 2016, aquele dispositivo passou a dispôr que “[r]egulamento disporá sobre as condições e a forma de outorga dos títulos de domínio e da CDRU aos beneficiários dos projetos de assentamento do Programa Nacional de Reforma Agrária”.

Como já observamos, a regulamentação desse §4º se deu, em parte, pela IN INCRA nº 97 de 2018. Entre os pontos regulamentados podemos citar a conversibilidade de CDRUs em TDs, a qualquer tempo por requerimento do(a) interessado(a). Entretanto a recíproca não é verdadeira, isto é, TDs não podem ser convertidos em CDRU, o que aponta para uma confluência normativa para os TDs. A situação se agrava se considerarmos que para titulação definitiva por meio de CDRU individual ou coletiva, assim como de TD coletivo, é necessária declaração formal nesse sentido na qual conste no mínimo 50% dos interessados de um mesmo projeto<sup>110</sup>. Caso esse quórum não seja obtido, prevalece a titulação por meio dos TDs. A exceção a isso são os assentamentos ambientalmente diferenciados, nos quais, em todas suas modalidades (PAE, PDS e PAF), a titulação é necessariamente por meio de concessão, além de comunal. Entretanto como observamos no Capítulo I, esses assentamentos são uma fração pouco representativa da política pública da reforma agrária à nível nacional.

Em relação aos TDs coletivos o Decreto nº 9.311 de 2018 veio a alterar estipulação prévia (do Decreto nº 8.738 de 2016) que regulamentava a possibilidade da titularidade do imóvel ser registrada em nome de associações de moradores dos assentamentos ou outras entidades representativas, com isso vedando potenciais arranjos territoriais e obstruindo a liberdade de organização nos assentamentos, além de deslegitimar essas entidades como atores na implementação da política pública, logo essas nas quais ocorrem as deliberações e processos políticos internos das comunidades e onde os movimentos sociais têm mais influência, portanto, de certa maneira, é mais um fato que contribui para estigmatização e marginalização desses movimentos. Como expõe Acácio Leite (2018) sobre o tema:

“O novo decreto extinguiu, entre outros, os conceitos de “entidade representativa”, que legitima a relação organizativa entre as famílias acampadas/assentadas e o Estado. Estas entidades, em casos específicos e quando legalmente constituídas, podiam ser beneficiárias de título de domínio coletivo (o que foi proibido no novo decreto).”

Acácio Leite também ressalta a mudança pela qual passou o reconhecimento de famílias nos PDS e da controvérsia, analisada no Capítulo 1, da anterioridade da presença das famílias no local (que, inclusive, é exigido como um dos requisitos de suposta “tradicionalidade”). Diz ele:

“A restrição imposta no art. 10 à seleção de famílias para projetos ambientalmente diferenciados é outro problema. O estabelecimento de limite de participação

<sup>109</sup> Lei nº 8.629/93, art. 18, §4º (redação da Lei nº 13.001/14)

<sup>110</sup> IN INCRA nº97/18, art. 5º, §1º: “A titulação definitiva por meio da CDRU individual ou coletiva, ou por meio de TD na modalidade coletiva, somente será concedida ao beneficiário que a requerer, por manifestação formal, e desde que a soma do total de requerimentos atinja, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) dos interessados de um mesmo projeto de assentamento.”

às famílias residentes na área é fruto de uma visão limitada, resultando em problemas na definição de projetos ambientalmente diferenciados.”

Seja como for, no caso do TD e da titulação onerosa, Sauer e Leite ainda observam que a condição de pagamento por imóvel da reforma agrária tem condições menos favoráveis que aquelas da regularização fundiária da Lei nº 11.952/09:

“Em relação aos pagamentos, as áreas regularizadas pelo Terra Legal terão melhores condições de pagamento que os lotes de reforma agrária. Em primeiro lugar, áreas regularizadas pelo Terra Legal com até um (01) módulo fiscal estão isentas. No entanto, nos assentamentos, a Lei (§ 5º do Art. 18) estabelece que, na outorga de título de domínio, o valor “será estabelecido entre 10% (dez por cento) e 50% (cinquenta por cento) do valor mínimo da pauta de valores da terra nua”, sendo que a isenção só ocorre para os assentamentos criados em terras devolutas discriminadas e registradas em nome do Incra ou da União. Em outros termos, as famílias assentadas terão as mesmas condições de pagamento das áreas regularizadas acima de um módulo até 2.500 hectares.”

Como panorama das transformações pelas quais passou o ordenamento jurídico fundiário-ambiental na última década podemos apontar que se opera uma invisibilização dos usos coletivos dos territórios (PINTO 2020), e a inviabilização de suas formas jurídicas e administrativas. Isso se dá concomitantemente ao que se tem colocado enquanto um deslocamento da política de reforma agrária para uma de regularização fundiária, que reforça a segurança jurídica e a garantia da propriedade na fronteira agrícola (CARDOSO 2019). Nesse sentido, as mudanças normativas apontadas também guardam relação com o Projeto de Lei nº 2.963 de 2019<sup>111</sup> que “regulamenta a aquisição, posse e o cadastro de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira” e com a chamada “Lei do Agro” (nº 13.986) de 2020, que, de acordo com Leandro Facchin, permitiria “a renegociação de dívidas dos produtores” e “moderniza as bases legais dos instrumentos de crédito para o setor, ampliando o mercado de crédito privado para o agronegócio brasileiro.” Isto se daria, inclusive, através da criação de novos institutos financeiros. Continua Facchin:

“A referida legislação cria novas modalidades de garantia nas operações de financiamento rural, o Fundo Garantidor Solidário (FGS) e o patrimônio rural em regime de afetação. Além disso, viabiliza a expansão do financiamento ao agronegócio por meio do mercado de capitais, inclusive para a atração de investimento estrangeiro.”

Outros pesquisadores, contudo, apontam para um cenário de intensificação da vulnerabilidade financeira dos agricultores e do fracionamento de terras no país. Como expõe Junior Aleixo (2020):

“O regime de afetação como um dos pontos principais da Lei a partir da criação da Cédula Imobiliária Rural (CIR) prevê que a propriedade ou distintas frações dela seja a principal garantia de contrapartida ao financiamento. O que assegura ao proprietário emitir inúmeras cédulas a partir de cada fração de suas terras, isto é, poderá triplicar o número de emissões de títulos lastreados em sua propriedade fracionada.”

---

<sup>111</sup> O PL nº 2.963/19 se encontra em tramitação na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal. Com esmagadora oposição apurada em votação realizada por meio da plataforma “e-cidadania” (6424 votos contra e 125 a favor, em 02/09/2020), o projeto segue com pouco celeridade.

O patrimônio de afetação também prevê que as terras e as benfeitorias que forem implementadas não estarão sujeitas a processos de recuperação judicial. A grosso modo, isso quer dizer que, diferentemente do regime de hipotecas, quando o credor move uma ação judicial para obter o imóvel do devedor por condições de inadimplência, no regime de afetação estabelecido na lei, em caso de inadimplência, o credor obtém automaticamente a propriedade do devedor, sem intermediação judicial.”

Com isso, delinea-se um sistema de privatização de terras públicas via mecanismos de titulação privada assim como camadas de potencial endividamento das famílias na agricultura e sua despossessão dos meios de produção e obtenção da subsistência. Infelizmente não será possível aprofundar aqui esse debate, mas considerou-se necessário mencioná-los de maneira a incluí-los entre as iniciativas recentes de transformação das interseções entre acesso à terra, financeirização e transnacionalização da agricultura e do mercado de bens imóveis.

Tendo discorrido sobre as principais alterações legislativas que incidirão sobre os territórios dos assentamentos, tanto sob o prisma ambiental como sob o fundiário, seguimos na análise para o estudo de caso do Irmã Dorothy, no qual confluirão os temas debatidos no capítulo anterior e no presente.



## **CAPÍTULO 3 ESTUDO DE CASO: O ASSENTAMENTO IRMÃ DOROTHY**

Apresentados nos capítulos anteriores: i) o contexto em que surge, e como, na medida em que se dissemina, se transforma a modalidade PDS de assentamentos ambientalmente diferenciados e ii) algumas das principais alterações na legislação ambiental e fundiária da última década, levantamos elementos que corroboram na compreensão e convergem nas dinâmicas que passam a ocorrer no território e na interação dos movimentos sociais e famílias assentadas com o Estado. Percorrido esse itinerário, nesse presente capítulo pretende-se expor algumas perspectivas sobre o processo de implementação do assentamento Irmã Dorothy (Quatis, RJ), história que já perfaz 15 anos e que parece sintetizar esse período no que tange o impacto das transformações normativas na implementação da reforma agrária. Para tanto, se considerou frutífero iniciar essa dimensão da análise com uma apresentação sobre a localidade no qual se insere o assentamento, um município majoritariamente rural mas que revela um processo de urbanização e desenvolvimento de setores não agrícolas em parte relacionados com a construção civil e o crescimento da estrutura edilícia urbana, assim como de mobiliário.

Em seguida, será realizado um panorama sobre o estado atual do assentamento Irmã Dorothy, no qual será abordado sua história de disputa e de (não) implementação da política da reforma agrária, tanto com base em pesquisa participante junto às famílias assentadas como também por meio da interação observada entre elas (e outros atores, como a advocacia popular) e os servidores públicos. Nos municiaremos também do estudo dos processos administrativos e judiciais que demonstram uma trajetória acidentada com atuação de diferentes poderes da administração pública convergindo na restrição (ou privação) dos direitos de acesso à terra e à reforma agrária.

Posteriormente à apresentação da trajetória e da composição histórica do Irmã Dorothy, serão tratados os temas relacionados à demanda da modalidade PDS pelas famílias acampadas, como o INCRA tem se posicionado em relação à essa pauta e suas interpretações dos textos normativos, na qual emerge uma questão de identidade, associada ao conceito de comunidade tradicional, que suscita a discussão acerca do reconhecimento e, sua contrapartida, da redistribuição. Muito embora tenha o objetivo de restringir as modalidades ambientalmente diferenciadas e as formas de titularidade via concessão (CDRU), a temática de uma identidade tradicional na reforma agrária também abre potencialidades políticas e epistemológicas.

### **3.1 A Região do Assentamento Irmã Dorothy e sua História de Conflitos**

Originariamente ocupada pelo povo originário Puri, mas também Coroados e Coropós, a região do médio Vale do Paraíba, no estado do Rio de Janeiro, onde se localiza o município de Quatis e o assentamento Irmã Dorothy, foi até o século XVIII denominada Campo Alegre de Paraíba Nova. Esse campo se estendia da Província de São Paulo até a cidade de Três Rios, região também conhecida como “Sertões dos índios brabos” (OLIVEIRA 2012). Essa região de fronteira da província crescia por conta das rotas do ouro e do comércio que ocasionava a passagem dos tropeiros. Cercados pela expansão colonial, os Puris que habitavam aquele território foram submetidos aos aldeamentos forçados como forma de disposição de suas terras pelos mandatários do Estado. A partir do século XIX os Puris são cada vez menos

presentes nos documentos oficiais, e passam a ser reconhecidos pelas autoridades enquanto pardos, “acaboclando” sua etnicidade, produzindo uma narrativa de “extinção” deste povo.

No século XIX a região do médio Vale do Paraíba foi sendo submetida ao ciclo do café e ao uso intensivo de mão-de-obra escravizada. Em Quatis, muito próximo ao assentamento Irmã Dorothy, há a comunidade do Quilombo de Santana, reconhecida enquanto tal pela Fundação Cultural Palmares no ano 2000. Hoje o processo de reconhecimento do quilombo encontra resistência de atores locais como a Prefeitura (ao não prestar os serviços públicos que deveria), a Igreja (que se recusa a reconhecê-los, em parte por conta da manutenção da capela da antiga fazenda pela comunidade) e os proprietários de terra que se uniram após a elaboração dos laudos da Fundação Palmares e do INCRA. E assim o processo se estende, havendo disputas pelo redimensionamento da terra declarada. Sem garantias de seus direitos muitos integrantes da comunidade migraram para as cidades em busca de trabalho e outras condições de vida, o que acarreta a desterritorialização do Quilombo de Santana (SÁ E SILVEIRA 2015).

No final do século XIX, começou o declínio da atividade cafeeira na região, uma vez que a produção do café se alastrava para o Oeste do estado de São Paulo. Posteriormente com o plano governamental de eliminação dos cafezais em 1962, agravou-se a situação da produção cafeeira e muitas fazendas (mesmo antes do plano) começaram a substituir os cultivos com gado de corte (LINHARES, MEDEIROS, PADRÃO e ALENTEJANO 2002). Foi essa transição que consolidou as paisagens de (mar de) “morros pelados” na região, mantendo o desmatamento do ciclo econômico anterior.

Como aponta Fabrício Teló (2018), a distinção entre pecuária e agricultura é intensificada durante a ditadura, ocasionando, no estado do Rio de Janeiro, diversas propostas de remoções de famílias de agricultores para a implementação de projetos de pecuária de corte e leiteira. Essa política contribuiu para a consolidação das paisagens de pasto que, de acordo com o Último Censo Agropecuário de 2017<sup>112</sup>, recobrem 1.562.219 ha do território estadual (entre pastagens naturais ou plantadas em boas ou más condições), aproximadamente 35% de sua área total. No caso do município de Quatis, são 18.407 ha de pastagens, aproximadamente 64% do território municipal.

Ainda de acordo com as informações disponíveis sobre o município de Quatis no sistema IBGE Cidades<sup>113</sup>, com base no último Censo Agropecuário 2017, a população de bovinos foi contabilizada em 22.991 cabeças, sendo que deste total somente 3.993 seriam vacas ordenhadas, o que, além de ultrapassar em muito a população humana do município, estimada em 12.973 pessoas pelo último Censo Demográfico (2010), demonstra o caráter predominante de pecuária extensiva e pouco produtiva na região. Esse traço marca as paisagens de pastagem e solos compactados na região. O último dado do Censo Agropecuário apontava que em Quatis havia 389 estabelecimentos agropecuários, sendo 321 destes produtores individuais e nenhuma cooperativa. Mesmo com expressivo número de estabelecimentos, a baixa disponibilidade de máquinas reforça a dinâmica das paisagens locais: foram contabilizados, no Censo, um total de 47 tratores, 5 colheitadeiras e 4 adubadeiras e/ou dispersoras de calcário.

---

<sup>112</sup>Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/pesquisa/24/76693> (último acesso em: 05/03/20).

<sup>113</sup>Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/quatis/pesquisa/24/76693> , último acesso em: 05/03/20.

Ainda de acordo com último Censo Agropecuário de 2017, dentre as lavouras permanentes<sup>114</sup> a única que se destaca com produção superior a uma tonelada é a de banana (aproximadamente 38 toneladas em 17 estabelecimentos em uma área equivalente a 6 ha). Já entre as lavouras temporárias destaca-se a produção de abóboras (aprox. 31 toneladas em 25 estabelecimentos ocupando área de 3 ha), mandioca (aprox. 63 toneladas em 72 estabelecimentos, ocupando 8 ha) e milho (aprox. 27 toneladas em 43 estabelecimentos ocupando 19 ha), e mais massificadamente a da cana-de-açúcar, nas variedades convencional e forrageira, que somadas ocupavam uma área de aproximadamente 120 hectares em 131 estabelecimentos e produziam mais de 8.318 toneladas. Os dados apontam para uma disputa territorial entre a monocultura articulada à grandes cadeias agroindustriais e a agricultura de subsistência que atende às demandas alimentares locais. No quesito soberania e segurança alimentar, chama atenção a produção de feijão preto, registrada em duas toneladas (em 2 ha), e a de arroz, que só conta com um estabelecimento a produzi-lo (sem informação de quantidade ou área). Quanto à silvicultura, os únicos resultados apontados foram 6 hectares declarados nos quais haveria plantação de eucaliptos. Isso chama atenção para um circuito residual (invisibilizado) de extrativismo florestal e manejo produtivo dos ecossistemas locais, uma vez que mais de 4000 hectares de mata foram detectados em imóveis rurais do município no último censo.

De acordo com levantamento elaborado pelo SEBRAE: 1) somente a preparação do leite está presente entre as indústrias agropecuárias da cidade, o que reafirma a estruturação econômica da cidade em virtude da manutenção da estrutura fundiária vinculada à pecuária, largamente extensiva (como aponta a extensão dos pastos no município) e 2) emergem também outras iniciativas extrativistas que disputam o controle dos territórios e recursos naturais: a indústria madeireira (serralheria) e da construção civil cujas bases são a extração de pedra, areia e argila. Podemos ver abaixo, na Tabela 6, estão discriminadas as indústrias no município no ano de 2013

**Tabela 6: Indústrias no Município de Quatis (2013)**

Indústrias	Quantidade de Estabelecimentos
Construção de edifícios	7
Fabricação de artigos de serralheria, exceto esquadrias	6
Preparação do leite	3
Serviços especializados para construção não especificados anteriormente	3
Extração de pedra, areia e argila	2

Fonte: SEBRAE

In: PLANO REGIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO DE QUATIS. Vallenge Consultoria Projetos e Obras Ltda. Taubaté/SP, 2013.

Como indica a Tabela 6, apesar de serem apontados somente dois estabelecimentos de extração mineral no Município, esta atividade é responsável, de acordo com estudo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (2007), como consta na Tabela 7, por 14% do Produto Interno Bruto (PIB) municipal, uma renda muito concentrada, dentre as seguintes atividades.

<sup>114</sup> Esses dados disponíveis na plataforma IBGE, referentes às lavouras permanentes, computam somente a produção registrada nos estabelecimentos com mais de 50 pés dos cultivos em questão

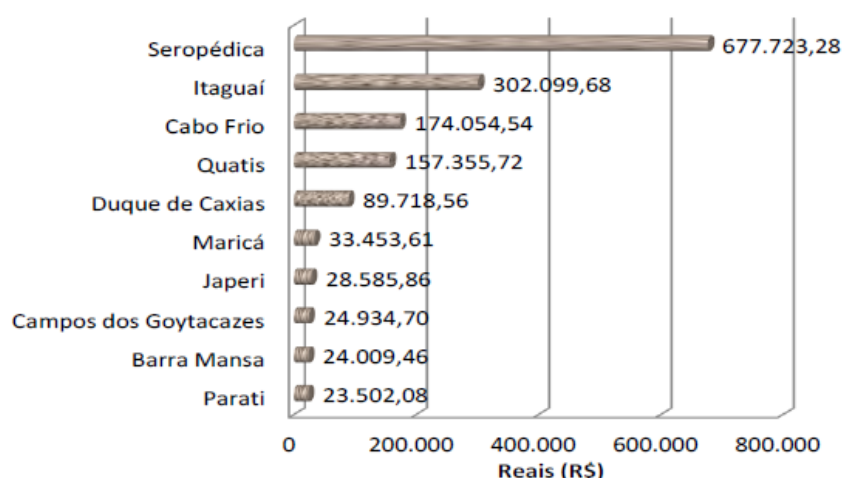
**Tabela 7: Participação no PIB por setor, Município de Quatis (2007).**

Agropecuária	6,1%	Extração mineral	14,0%
Indústria de transformação	6,5%	Comércio	8,8%
Construção civil	5,8%	Serviços industriais de utilidade pública	2,2%
Transportes	4,1%	Comunicações	5,5%
Instituições financeiras	0,3%	Administração pública	17,7%
Aluguéis	22,3%	Outros serviços	6,5%

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Estudo socioeconômico de Quatis, 2007.

O município de Quatis despontou como o quarto maior recolhedor de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) no estado, derivada da extração de areia, de acordo com estudo realizado pelo Departamento de Recursos Minerais do Rio de Janeiro (DRM-RJ 2012). Esses dados (Gráfico 6) apontam a competição que agricultura sofre em relação à atividades relacionadas à construção civil e à mineração. A disputa pela terra se vê atravessada por expectativas de lucro advindas de outras atividades não-agrícolas e, em particular, pela especulação imobiliária, inflacionando os preços de terras. A tabela a seguir ilustra essa posição do município de Quatis na extração de areia em 2011.

**Gráfico 6: Ranking dos dez municípios de maior arrecadação CFEM-2011 no estado do Rio de Janeiro referente à extração de areia**



Fonte dos dados: CAM/DRM-RJ e DNPM, 2012. Elaboração: DRM-RJ.

Fonte: Departamento de Recursos Minerais (DRM) do Rio de Janeiro (2012).

É relevante observar que Quatis se manteve no 4º lugar de arrecadação do CFEM de areia em 2012, mas passou para o 5º lugar em 2014. Em 2017 já estava em 24º (sendo o recolhimento de apenas R\$ 4.338,30, 2,75% do que arrecadou 2011). Em 2019, último ano disponível na íntegra<sup>115</sup>, o município se encontra na 23ª colocação do ranking com apenas R\$ 3.259,13 de arrecadação. De acordo com o Plano Municipal de Gerenciamento de Resíduos Sólidos de Quatis (2013), havia duas principais empresas mineradoras, Capuri

<sup>115</sup> Disponível em: [https://sistemas.anm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/cfem/maiores\\_arrecadadores.aspx](https://sistemas.anm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/cfem/maiores_arrecadadores.aspx) (último acesso: 01/10/20)

Mineração S.A. e Mineração Santa Afra LTDA (sendo essa última mais voltada à exploração de pedreiras). Em janeiro de 2016, a atividade de extração de areia da Capuri Mineração S.A. estava aguardando autorização da Superintendência de Regulação da Agência Nacional de Águas (ANA) para continuar suas atividades<sup>116</sup>. Não foram obtidas outras informações sobre esse processo ou que trouxessem mais elementos explicativo da redução do recolhimento de CFEM nos últimos anos.

Quatis vive um processo intenso de urbanização. Isso pode ser verificado nas Tabelas 6 e 7. De acordo com elas, a construção imobiliária tem um papel importante na economia municipal, de modo que a maior porcentagem do PIB municipal está vinculado a aluguéis (22,3%). A participação da agropecuária no PIB municipal (6,1%), por sua vez, é inferior a do comércio (8,8%) ou a do já referido mercado edilício (construção e aluguéis), muito embora na paisagem Quatis seja um município predominantemente rural. Há indícios contrários à hipótese de desruralização do município nos tempos recentes. Se compararmos os dados dos Censos Agropecuários de 2006 e 2017, é possível observar aumentos nos indicadores; de 14,5% (de 20.302 para 23.742ha) da área destinada a estabelecimentos pecuários, de 32,5% no número total de estabelecimentos (de 295 para 391) sendo que houve aumento de 11,6% nos proprietários/produtores individuais (de 282 para 311). Mais expressivo ainda é o crescimento da exploração da terra via condomínios, consórcios ou sociedades de pessoas, com aumento de 6.300% (de 1 -um- estabelecimento para 64). Nesse período, entretanto, observou-se o decréscimo de cooperativas em funcionamento, indo de quatro estabelecimentos em 2006 para 0 (zero) em 2017. Considerando-se as estatísticas demográficas de Quatis desde o último censo (2010), que apontou 12.793 habitantes, para as estimativas atuais do IBGE, de 14.435, resulta-se uma taxa de crescimento populacional de aproximadamente 12,8% nos últimos 10 anos. Chamamos atenção para o fato de que, hoje, de acordo com dados do IBGE, a taxa de crescimento populacional é bem inferior à taxa de aumento dos estabelecimentos pecuários. Isso indica um crescimento geral da atividade agropecuária. No entanto o crescimento demográfico segue próximo (ainda que mais alto em relação) à taxa de aumento dos produtores individuais, e muito inferior à taxa de crescimento dos condomínios, consórcios e sociedades, o que aponta para a manutenção ou acentuação da concentração da estrutura fundiária no município e transformações no usos da terra.

Passando à análise fundiária do espaço rural do município, optou-se por trabalhar tanto as informações sobre as características dos estabelecimentos do Censo Agropecuário de 2017 como cruzá-las com as informações das autodeclarações do CAR para o município, de maneira a evidenciar os contrastes da representação do território nessas duas plataformas a partir de seus diferentes objetivos institucionais.

**Tabela 8: Estrutura fundiária de Quatis 2017**

Área do imóvel, em hectares	Número de estabelecimentos agropecuários, em unidades (Porcentagem em relação ao total de estabelecimentos do município)	Área total dos estabelecimentos agropecuários, em hectares (Porcentagem em relação à área total dos estabelecimentos do município)
Menor que 0,5	79 (20%)	6 (0,02%)
Menor que 20	193 (49%)	962 (4%)
Maior que 20 e menor que 100	131 (35,5%)	7.005 (29,5%)

<sup>116</sup> Como publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 07 de janeiro de 2016, à fl. 61 da Seção 1.

Maiores que 100 e menores que 500	61 (15,5%)	11.529 (48%)
Maiores que 500 e menores que 1000	5 (1,2%)	3.184 (13,4%)
Maiores que 1000 e menores que 2000	1	Não divulgado
Total do município	391	23.742 (100%)

Fonte: Produzida pelo próprio autor com base nos dados do Censo Agropecuário (IBGE 2017)

Como pode-se depreender da Tabela 8, a estrutura fundiária de Quatis é concentrada. Os menores estabelecimentos com até 0,5ha representam 20% dos estabelecimentos e detêm 0,02% das terras destinadas a estabelecimentos agropecuários no município. Se observarmos os estabelecimentos com menos de 20ha, isto é, seguramente menos do que um módulo fiscal no município (26ha), correspondem a 49%, praticamente metade dos estabelecimentos e que, entretanto, ocupam somente 4% da área destinada à agropecuária, o que sugere grande disparidade no acesso à terra no município. A faixa de estabelecimentos com mais de 20ha e menos de 100 ha corresponde a pequenas propriedades (ou posses) de mais de 1 até 4 módulos fiscais (o equivalente, em Quatis, a 104ha). Eles compõem um total de 131 unidades e representam 35,5% do total de estabelecimentos ocupando 29,5% da terra destinada à agropecuária. O total das pequenas propriedades constatáveis (todos os estabelecimentos com área inferior a 100 hectares) é de 324 unidades (84% do total) e ocupa uma área equivalente 7.967ha, ou 33,5% da área total dos estabelecimentos.

Na faixa entre 100 e 500ha, é apontado um total de 61 unidades que representam 15,5% dos estabelecimentos ao passo que ocupam 11.529ha ou 48% da área total desses estabelecimentos. Dentro dessa faixa encontram-se residualmente pequenas propriedades entre 100 e 104 ha e mais significativamente as médias propriedades maiores que 104 e menores que 390 ha (isto é, menores que 4 e maiores que 15 módulos fiscais). Problematicamente, também estão potencialmente inseridas nessa faixa grandes propriedades, acima de 390ha ou 15 módulos fiscais. As faixas seguintes (500 a <1000ha e 1000 a <2000ha) já apontam exclusivamente grandes propriedades, sendo essas em 6 unidades, sendo que as 5 menores (entre 500 e 1000ha) ocupam uma área de 3.184ha (13,4% do total) e a maior propriedade do município (única na faixa entre 1000 e 2000ha) não tem sua área apontada.

Se compararmos os dados do Censo Agropecuário com os dados disponíveis online no SICAR<sup>117</sup> (na Tabela 8, a seguir) evidenciam-se alguns contrastes. Inicialmente entre o total de estabelecimentos/imóveis, de 391 no Censo para 315 registrados no CAR em Quatis, uma discrepância que reduz o total em 19,4%. Outro elemento é a ausência dos estabelecimentos com menos de 0,5 ha no CAR, sendo que as autodeclarações do CAR tem como menor valor aproximadamente 0,8 ha. Com isso, restam invisibilizados 20% de todos os estabelecimentos do município, um desvio que demonstra a inoperabilidade do CAR para fins fundiários e sua reprodução de assimetrias e exposição (ou ocultação) de vulnerabilidades.

<sup>117</sup>Obtidos em 04 de novembro de 2019 em: <http://www.car.gov.br/publico/municipios/downloads?sigla=RJ>

**Tabela 9: Autodeclarações do CAR em Quatis 2019**

Faixa de área dos imóveis, em hectares	Número de imóveis registrados na faixa	Porcentagem da faixa no total de imóveis registrados	Área total ocupada pela integralidade dos imóveis da faixa	Porcentagem da área ocupada pela faixa em relação à área total dos imóveis
Menor que 0,5	-	-	-	-
Menor que 20 ha	108	34,2%	851,3	3,7%
Maior que 20 e menor que 100	149	47,3%	8.036	39,3%
Maior que 100 e menor que 500	53	16,8%	9.703,5	43%
Maior que 500 e menor que 1000	4	1,2%	2.893,6	12,8%
Maior que 1000 e menor que 2000	1	0,3%	1.037	4,6%
Total de imóveis no CAR de Quatis	315	100%	22.542,4ha	100%

Fonte: Dados de declarações do CAR em Quatis (acessado em 04/11/19) compilados pelo autor. Disponíveis em: <http://www.car.gov.br/publico/municipios/downloads?sigla=RJ>

Ainda, as pequenas propriedades de Quatis, abaixo de 4 módulos fiscais (ou 104 ha), no CAR, correspondem a 257 imóveis (81,5% do total de imóveis) ocupando uma área equivalente a 8.887,3ha (43,1% da área total dos imóveis). Nesse aspecto o CAR projeta uma imagem bem menos concentrada da estrutura fundiária do que ela concretamente é, de acordo com o Censo (que aponta para os pequenos estabelecimentos, menores que 100ha, compondo 84% do total de estabelecimentos com acesso à somente 33,5% da área total). Esse desvio torna menos aguda a concentração da faixa indicativa de médias propriedades que passam de 61 (15,5%) no Censo para 53 (16,8%) no CAR e ocupando uma área proporcionalmente menor, de 11.529ha (48%) para 9.703ha (43%). O mesmo ocorre com as grandes propriedades entre 500 e 1000ha que passam de 5 unidades para 4, e suas respectivas áreas de 3.184ha (13,4%) para 2.893,6ha (12,8%). Por fim, foi possível constatar a área do maior imóvel do município (que ocupa a categoria de área entre 1000 e 2000ha) pelo CAR, sendo que este ocupa 1.037ha.

Como podemos depreender dos dados apresentados, a região do médio Vale do Paraíba foi e ainda é cenário de disputas históricas pelo território onde ocorreu processos de genocídio e escravização coloniais. A manutenção do território pelos setores proprietários engendra alianças contra outras formas de ocupação e uso do espaço, com elementos raciais, de classe e de organização social distintos do sistema civilista convencional e tensionam os pressupostos da propriedade privada individual, como no caso da comunidade quilombola de Santana e do assentamento Irmã Dorothy. São comuns relatos de discriminação do(a)s trabalhadore(a)s sem-terra por fazendeiros e autoridades locais, inclusive havendo relatos de famílias que

sofreram discriminação na tentativa de alugar estabelecimentos comerciais para escoamento da produção. Um caso narrado por diverso(a)s ocupantes do Irmã Dorothy é que o prefeito de Quatis, que supostamente teria ligações familiares<sup>118</sup> com a antiga proprietária da Fazenda desapropriada, se recusa a aceitar a implementação do assentamento e diz que espera a saída das famílias e a devolução do imóvel à “legítima” proprietária. Outro(a)s ocupantes desmentem essa versão do parentesco, mas relatam que a relação entre o prefeito e a ex-proprietária é amistosa, mais próxima do que aquela cultivada pelo prefeito em relação às famílias acampadas, isso se reflete, por exemplo, na oferta de serviços para ex-proprietária de máquinas (tratores) da Prefeitura e serviços de manutenção de estradas com maior frequência do que aqueles oferecidos ao assentamento. Mesmo que na categoria “fofoca”<sup>119</sup> esse boato é expressivo de uma percepção de trabalhador(a)s rurais sem-terra quanto às relações de poder, incidindo, caricaturalmente, em uma categoria de parentesco entre as elites.

### 3.2 O Processo de Implementação do Assentamento Irmã Dorothy

O assentamento de reforma agrária Irmã Dorothy, no município de Quatis, estado do Rio de Janeiro é, há anos, cenário de disputa pelo controle e uso das terras improdutivas da antiga Fazenda Rio da Pedra. Obedecendo os ritos previstos no artigo 1º do Decreto nº 2250 de 1997<sup>120</sup>, a Fazenda foi apontada por entidade representativa dos trabalhadores rurais, no caso o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Barra Mansa, enquanto uma área passível de desapropriação para reforma agrária (a entidade também ficou responsável pela indicação representante para acompanhar a realização da vistoria<sup>121</sup>). Os estudos iniciais da desapropriação tiveram começo no fim do ano de 2004, quando o INCRA levantou a cadeia dominial do imóvel. Em 22 de fevereiro foi publicado o Laudo Agrônomo de Fiscalização (LAF), fruto de investigação dos servidores do INCRA no imóvel. A partir de então é que a fazenda foi apontada como passível de desapropriação para fins de reforma agrária. Disso seguiu-se sua ocupação por famílias de trabalhadoras e trabalhadores rurais organizadas junto ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Barra Mansa em 22 de outubro de 2005 (“às 3 e 30 da manhã, já do dia 23 né, nós pocamo o cadeado” (informação verbal)<sup>122</sup>).

Antes da ocupação acontecer, os então proprietários da Fazenda da Pedra foram informados, por seus arrendatários e trabalhadores, de boatos que corriam na região sobre uma possível organização para ocupação daquele imóvel. A notícia, por sua vez, chegou aos trabalhadores da Fazenda da Pedra pois foram chamados a participar da ocupação por outras pessoas conhecidas ligadas a movimentos de trabalhador(a)s rurais da região. Essa informação motivou os proprietários a proporem, no dia 19 de agosto de 2005, uma ação de interdito proibitório<sup>123</sup> que obrigava o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Barra Mansa a se abster de organizar eventual ocupação da fazenda. Com a ocupação em 22 de outubro de

---

<sup>118</sup> Não foram encontradas evidências que confirmassem esses rumores

<sup>119</sup> Nesse aspecto, podemos lembrar que a fofoca foi elencada a conceito de análise nas ciências sociais por Norbert Elias (2001), .

<sup>120</sup> “As entidades estaduais representativas de trabalhadores rurais e agricultores poderão indicar ao órgão fundiário federal ou ao órgão colegiado de que trata o art. 2º, § 1º, da Medida Provisória nº 1.577, de 11 de junho de 1997, áreas passíveis de desapropriação para reforma agrária.”

<sup>121</sup> Dec. nº 2.250/97, artigo 2º, *caput*: “A realização da vistoria prevista no artigo anterior será comunicada à entidade representativa dos trabalhadores rurais e das classes produtoras, a fim de que cada entidade possa indicar um representante técnico para acompanhar o levantamento de dados e informações.”

<sup>122</sup> Relato de acampado do Irmã Dorothy, em 18 de dezembro de 2019.

<sup>123</sup> Processo judicial nº 2005.071.000734-5.



2005, a ação de interdito proibitório inicial foi convertida em uma ação de reintegração de posse, com pedido liminar deferida pelo magistrado da Justiça Estadual para expulsão imediata, passando também a integrar um número reduzido de acampado(a)s como réus (GUSMÃO 2017). Contra essa decisão liminar, uma das acampadas tornada ré apresentou, por meio de seu advogado, agravo de instrumento requerendo a suspensão da reintegração, contando com intervenção do INCRA enquanto assistente no processo e manifestações favoráveis do Instituto de Terras do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ). Alegava-se haver então mais de 120 famílias acampadas, potenciais beneficiárias da política pública, e atentando para o fato de que uma reintegração poderia acarretar consequências drásticas, tendo o pedido sido acatado parcialmente na segunda instância, no entanto impondo pesadas restrições enquanto condicionante para permanência das famílias.

Em fevereiro de 2006 uma decisão do desembargador relator do processo determinou a manutenção da ocupação do imóvel restringindo a circulação de pessoas acampadas a uma fração ínfima do imóvel (aproximadamente 2ha), considerada como “área ocupada” vedando a utilização ou movimentação em outras partes do imóvel sob pena de uso da força policial. Na prática o acampamento foi estrangulado. Esse cenário foi se alterando muito lentamente ao longo dos anos, com a dispersão progressiva de famílias por algumas áreas do imóvel em disputa, situação que só veio a ser formalmente regularizada com a imissão na posse do imóvel pelo INCRA, em 2014.

A ocupação da Fazenda Rio da Pedra pelas famílias organizadas junto ao MST já se estende desde outubro de 2005 até os dias presentes. As primeiras avaliações da Fazenda Rio da Pedra pelo INCRA foram formalizadas com a elaboração do Laudo de Fiscalização Agrônômica (LAF), no dia 22 de fevereiro de 2005, que concluiu recomendando a desapropriação do imóvel e a criação de um assentamento de reforma agrária no local. Em 19 de outubro de 2006 foi autorizada, por Decreto Presidencial, a desapropriação para fins de reforma agrária pelo não cumprimento da função social da propriedade, e a instauração do processo judicial se deu anos mais tarde datando os primeiros movimentos de junho de 2008<sup>124</sup>. Para a criação do assentamento (isto é, por meio da instauração de um respectivo processo administrativo) deveria ser declarada a imissão na posse provisória do imóvel pelo INCRA no âmbito do processo judicial. Esta decisão, contudo, só foi concedida no dia 3 de outubro de 2014 demorando mais de sete anos para ocorrer, contrariando o disposto na legislação, que exige a imissão na posse no prazo de quarenta e oito horas<sup>125</sup>. A omissão ilegal, como a do caso, entretanto, revela-se a regra, sendo a última média registrada entre a magistratura nacional para esta decisão da imissão na posse de 78,5 dias (QUINTANS 2011).

O imóvel desapropriado originalmente contava com uma área de 1158,75 ha. O Laudo de Vistoria e Avaliação (LVA) aponta que parte do imóvel, 4,2085 ha está arrendada para dois empreendimentos: a fábrica de pipoca “Come Come”, que opera sem indicações ou sinalização da atividade no local, o que inclusive leva os técnicos a questionarem sua viabilidade sanitária, e, ao lado, o lixão da prefeitura de Quatis, onde também operaria uma usina de reciclagem, um canil, guaritas, habitações, maquinários sucateados, ruínas e muito lixo.<sup>126</sup> No processo não consta o dimensionamento de quanto cada empreendimento ocupa individualmente. Não estando aptos à atividade agrícola, estes espaços acabaram sendo excluídos do processo de desapropriação. Note-se que a referida área se encontra entre dois

---

<sup>124</sup> Processo judicial nº 0000202-03.2008.4.02.5109.

<sup>125</sup> Lei Complementar nº 76 de 1993, art. 6º, inc. I, na redação dada pela Lei Complementar nº 88 de 1996

<sup>126</sup> Processo administrativo INCRA SR-07/RJ nº 54180.000767/2015-81, fl. 77.

córregos afluentes do Rio das Pedras, relevante rio da região, desrespeitando legislação ambiental, como frisa a perita à ocasião do LVA (sem, contudo, citar a norma), além de contaminação do solo e das águas subjacentes. Com isso, na demonstração técnica das condições objetivas caracterizadoras do interesse social (i.e. no LVA), para além do aspecto produtivo e do descumprimento do critério constitucional de “aproveitamento racional e adequado”<sup>127</sup>, evidencia-se também o aspecto de descumprimento do critério de “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”<sup>128</sup> e, conseqüentemente, da função socioambiental da propriedade, que motivaram a instauração do processo de desapropriação.

Quando foi realizado o Laudo de Vistoria e Avaliação (LVA), foi constatado um passivo ambiental correspondente a 127 ha de mata ciliar desmatada. Portanto, apesar do fator ambiental não ter sido considerado uma dimensão decisiva na desapropriação da Fazenda Rio da Pedra, certamente contribuiu para a demonstração de que o imóvel não cumpria com a função socioambiental da propriedade<sup>129</sup> e passou a ser um elemento presente na implementação do assentamento. Como apontado no LVA este passivo ambiental e a recomposição de APPs e Reservas Legais foram orçados em aproximadamente R\$ 369.000, que foram abatidos da desapropriação. Como apontou Isabel Tancredo (2015), a dimensão ambiental e trabalhista, apesar de eixos constitucionais que caracterizam a função social da propriedade (CF, art. 186, incisos) e cujo descumprimento motiva a desapropriação para fins de reforma agrária, são sempre menosprezados em detrimento da “produtividade”, que atrela a função social somente ao requisito de “aproveitamento racional e adequado” do imóvel (art. 186, inciso I), de maneira a, na prática, contornar a determinação constitucional de simultaneidade dos requisitos da função social para reafirmar uma interpretação produtivista.

Posteriormente o INCRA negociou com os ex-proprietários a exclusão de uma área maior ainda do processo de desapropriação o que resultou na redução da área original de 1158,75ha para os atuais 954,9283ha que compõem a área total do assentamento. No processo, a engenheira agrônoma chefe de obtenção do INCRA relata como foi operacionalizada a criação (o documento é de 2013):

“O Laudo Agronômico de Fiscalização (LAF), às fls. 111 a 123, apresenta área medida de 1.162,9590ha (fl.112) e área registrada de 1.225,0200ha (fl.112). No Laudo de Vistoria e Avaliação (LVA) consta área proposta para desapropriação de 1.158,7505ha, uma vez que seria excluído da área medida um total de 4,2085ha referentes à área industrial - fábrica de pipoca e ao lixão(fl.858).

Ocorre que, em razão da retificação do perímetro, houve uma redução da área medida do imóvel, conforme planta à fl.1133, em relação à área constante no LAF, à fl. 122, alterando-se o quantitativo da área total medida para 1.049,0512ha.

Cumprir esclarecer que há uma proposta de acordo entre o INCRA expropriados, na qual se exclui da área expropriada (1.158,7505) um total de 94,3740ha [...]

---

<sup>127</sup> Constituição Federal, art 186, inc. I.

<sup>128</sup> Constituição Federal, art 186, inc. II.

<sup>129</sup> Nesse ponto cabe fazer referência aos quatro elementos elencados na Constituição Federal enquanto requisitos para o cumprimento da função social da propriedade (artigo 186, incisos I a IV), que são: i) aproveitamento racional e adequado; ii) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; iii) observância das disposições que regulam as relações de trabalho; iv) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Nesse sentido, cabe destacar a dimensão ecológica expressa entre os requisitos e que apontaria na direção de um entendimento mais abrangente, de uma função socioambiental da propriedade.

Para o cálculo, tem-se que, da área total medida de 1.049,0512 ha, serão excluídas as parcelas correspondentes a 94,1185 ha (área de exclusão retificada) e 0,5449 ha (trecho da área do RJ que corta a propriedade), sendo efetivamente desapropriada a área de 954,3878h.”<sup>130</sup>

Como se pode depreender deste trecho do processo, durante o litígio administrativo é operada uma negociação pela exclusão de parcela do imóvel do processo de desapropriação e sua manutenção pela proprietária. A área abrange a Casa Grande da antiga Fazenda da Pedra e um pasto com pequena criação de gado (não quantificada). Esta manutenção estabelece uma relação de tensionamento entre, de um lado, os desapropriados, ainda proprietários de parte da Fazenda da Pedra, seus arrendatários e funcionários e, do outro, os acampados organizados junto ao MST. O tensionamento é por vezes suavizado por alguns indivíduos, como jovens acompada(o)s que nasceram ou cresceram e se relacionam com os/as filho(a)s dos trabalhadores da antiga fazenda, ou alguns ocupantes mais antigos. Apesar dessas “pontes” o uso de alguns espaços do assentamento, por arrendatários e trabalhadores da antiga fazenda, como pastagem para soltarem seu gado é consensualmente considerado um problema na percepção das famílias ocupantes, já tendo acarretado prejuízos nas suas produções agrícolas, devoradas por rebanhos vizinhos sem que houvesse indenização pelas perdas ocasionadas.

Foi a partir de casos concretos como os acima que podemos constatar como a legislação e sua aplicação (ou não aplicação) foi se consolidando. Considerando a Lei da Reforma Agrária de 1993, nº 8629 (junto à Lei Complementar nº 76, do mesmo ano) como um marco jurídico que possibilitou, naquele momento, a própria operacionalização da reforma agrária que se encontrava suspensa por falta de previsão infraconstitucional. Contudo, simultaneamente, ela estipulava limites aos alcances e demandas da política pública, por muitas vezes efetivada enquanto perpetuação dos conflitos fundiários. Mesmo face ao cenário de tensionamento social, a omissão do INCRA foi acompanhada da morosidade de mais de 6 anos do Judiciário para determinar a imissão na posse do imóvel pelo INCRA, decisão para o qual o prazo legal estipulado é de 48 horas<sup>131</sup> (QUINTANS 2011). A ação judicial de desapropriação, cujos primeiros movimentos datam de dois de fevereiro de 2008, só resultou na imissão provisória na posse no dia 10 de outubro de 2014. Os procedimentos de criação formal do assentamento na modalidade Projeto de Assentamento convencional se iniciaram somente em 25 de setembro de 2015 (com a edição da Portaria INCRA nº 19/15). Desde então, e até hoje, por uma série de obstáculos institucionais que analisaremos a seguir, não consta nenhuma família na Relação de Beneficiários do Assentamento Irmã Dorothy. Formou-se, então, um Projeto de Assentamento formalmente sem pessoas, mas com o que o INCRA classifica enquanto “ocupantes em situação de irregularidade”, invisibilizando as presenças efetivas das famílias no território. De acordo com o parágrafo único do artigo 65 da Portaria INCRA nº 99 de 2019:

“Parágrafo único. Os ocupantes em situação de irregularidade serão assim classificados:

I - Ocupantes não passíveis de regularização, caso a ocupação do lote tenha ocorrido em data posterior a 22/12/2015, ou que recaia sobre áreas de preservação permanente; e

II - Ocupantes passíveis de regularização, caso a ocupação tenha ocorrido até 22/12/2015 e desde que recaia em lote de projeto de assentamento criado até 22 de dezembro de 2014.”

<sup>130</sup> Processo administrativo INCRA SR-07/RJ nº 54180.000767/2015-81

<sup>131</sup> Lei nº 8.629/93, art. 6º, inc. I.

Importante atentar que as famílias do Irmã Dorothy não podem ser caracterizadas enquanto “não passíveis de regularização” pois já ocupam o imóvel desde 2005, muito antes do marco estabelecido para regularização. No entanto, de acordo com o inciso I do artigo 65 da Portaria INCRA nº 99, uma vez que o assentamento foi formalmente criado em 2015, nesse caso as famílias tampouco se encaixariam na classificação “passíveis de regularização”. Portanto, a situação da(o)s ocupantes no Irmã Dorothy é um limbo normativo, uma lacuna que impede o reconhecimento e a garantia dos seus direitos. Vale ressaltar que a percepção da autarquia em relação às famílias acampadas já foi mais favorável, tendo se deteriorado nos últimos anos. Como podemos apreender desse trecho do processo administrativo de criação do assentamento:

“Em 21/11/2014 foram identificadas e cadastradas 30 famílias no acampamento e em setembro de 2015 foram identificadas e cadastradas 11 famílias de arrendatários na Fazenda da Pedra, imóvel que deu origem ao projeto, perfazendo um total de 41 famílias, aproximadamente 80% da capacidade oficial, ou seja, uma situação extremamente confortável no que diz respeito à seleção de famílias.”<sup>132</sup>

Mesmo que registradas em anonimato, as famílias acampadas no Irmã Dorothy já chegaram a constar nos autos do processo enquanto possíveis beneficiárias da política pública. Em outro trecho do processo é possível encontrar apelos dos próprios servidores “ênfatiza-se a situação de precariedade das famílias que vivem no Assentamento Irmã Dorothy e a conseqüente importância de se implantar o mais rápido o projeto de parcelamento”<sup>133</sup>. Fora as poucas vezes em que figuram anônimas no processo (o que contribui na fundamentação de seus direitos), as famílias acampadas desaparecem, sendo invisibilizadas.

Ainda, seguindo-se à exclusão de parte da área desapropriada, uma equipe técnica do INCRA elaborou uma vistoria em 2017 na qual apontaram que dos aproximados 954 ha restantes do assentamento, somente seriam consideradas “áreas úteis” 576 ha. Esses valores contrastavam com os apontados em laudos anteriores que indicavam uma área aproveitável de 749 ha, nos quais os 53 lotes previstos contariam, cada um, com área de aproximadamente 14 ha. Com essa alteração, a área dos lotes foi diminuída para 10 ha. Consta, inclusive, sugestão de técnicos no sentido de reduzir o número de lotes para 41 com o objetivo de “viabilizar os lotes rurais”. A sugestão foi recusada pelo chefe da divisão responsável<sup>134</sup>.

Após a imissão na posse do imóvel pelo INCRA, em 2014, a autarquia passou os últimos anos em profunda inação naquele espaço, o que ocasionou o sentimento de abandono<sup>135</sup>, além de desistências e também contribuiu para acirrar conflitos entre as famílias acampadas relativos aos limites e titularidades dos espaços e lotes assim como seus usos. A situação foi agravada com a suspensão das atividades do INCRA pelo TCU em 06 de abril de 2016, por conta de indícios de fraudes e irregularidades detectados. No acórdão, os ministros do TCU decidem por:

“9.2. determinar cautelarmente ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, com fundamento nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal, 45

<sup>132</sup> Processo administrativo INCRA SR-07/RJ nº 54180.000767/2015-81, fl. 173.

<sup>133</sup> Processo administrativo INCRA SR-07/RJ nº 54180.000767/2015-81, fl. 181.

<sup>134</sup> Processo administrativo INCRA SR-07/RJ nº 54180.000767/2015-81, fls. 178-181.

<sup>135</sup> O sentimento de abandono, inclusive, aparece em depoimentos de acampado(a)s do Irmã Dorothy concedidos a uma reportagem televisiva de um jornal local. Vídeo disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qIxWbiHLYGU> (último acesso 27/01/20)

da Lei 8.443/1992 e 276, *caput*, do Regimento Interno/TCU, que suspenda, até deliberação de mérito deste Tribunal sobre a matéria tratada nestes autos:

9.2.1. os processos de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária;

9.2.2. os processos de assentamento de novos beneficiários já selecionados;

9.2.3. os processos de novos pagamentos de créditos da reforma agrária para os beneficiários com indícios de irregularidade apontados nas planilhas eletrônicas constantes em itens não digitalizáveis da peça 25 deste processo, com os ajustes indicados nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 deste acórdão;

9.2.4. a remissão dos créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para os beneficiários com indícios de irregularidade apontados nas planilhas eletrônicas constantes em itens não digitalizáveis da peça 25 deste processo, com os ajustes indicados nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 deste acórdão;

9.2.5. o acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função de o beneficiário fazer parte do PNRA, como o Garantia Safra, o Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos, Bolsa Verde, Pronera e Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural, entre outros, para os casos com indícios de irregularidade apontados nos arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 25, com os ajustes indicados nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 deste acórdão;

9.2.6. o acesso aos serviços de assistência técnica e extensão rural:

9.2.6.1. aos 84.711 beneficiários que atestaram irregularmente serviços de assistência técnica, conforme relação indicada no levantamento efetuado nesta representação, constante dos arquivos em Excel que fazem parte dos itens não digitalizáveis da peça 25 (5.971 beneficiários constantes da planilha “Receberam assistência técnica em PAs e não fazem parte da RB.xlsx” e 78.740 beneficiários constantes da planilha “Receberam assistência técnica em Pas do qual não fazem parte.xlsx”) bem como o acesso deles aos demais benefícios de natureza creditícia ou outros decorrentes do PNRA, seja em nome próprio ou mediante instrumentos procuratórios passados pelos beneficiários originais;

9.2.6.2. a quaisquer pessoas que não correspondam ao efetivo beneficiário do Projeto de Assentamento objeto da assistência técnica a ser prestada, limitando-se à prestação da assistência às situações em que o ateste possa ser realizado pelo beneficiário da reforma agrária assistido e devidamente identificado no projeto de assentamento para o qual foi contemplado, nos termos do art. 23, incisos I e VII, da Lei 12.188/2010;”

A suspensão generalizada em sede cautelar descrita acima começou a ser revisada e suspensa pelo TCU alguns meses depois em 21 de setembro de 2016<sup>136</sup>, entretanto como apontado entrevista realizada com servidor do INCRA (no capítulo I) persistiram, e em alguns casos persistem até hoje, suspensões mais pontuais, como por exemplo, de cadastros de pessoas de assentamentos cujos CADÚnicos estavam registrados em municípios limítrofes, diferentes do município de inscrição do assentamento ou mesmo devido a erros cadastrais. Nesse sentido a medida cautelar em questão acarretou grande retrocesso na operatividade do INCRA que teria consequências duradouras, havendo se criado um clima de insegurança entre os servidores, inclusive em virtude das denúncias de fraude.

No Irmã Dorothy essa suspensão significou a continuidade da não inscrição das famílias na Relação de Beneficiários assim como, de acordo com acampados/as, continuaram não definidos os lotes fisicamente, e imprecisamente apontados nas pouquíssimas vezes que visitados pelos agentes do INCRA que “não deitaram os piquetes” (demarcando os limites territoriais com peças de concreto). Essa situação só veio a se alterar no ano de 2018, quando, de acordo com relatos de acampada(o)s, os agentes do INCRA visitaram o assentamento e

---

<sup>136</sup> A decisão de suspender a cautelar que suspendia diversos processos do INCRA pode ser vista no canal do TCU no youtube: [https://www.youtube.com/watch?v=06L\\_vP12uZg&feature=emb\\_logo](https://www.youtube.com/watch?v=06L_vP12uZg&feature=emb_logo) (último acesso: 26/01/20)

“piquetaram”<sup>137</sup> alguns lotes. Contudo grande parte do assentamento ainda não conta com marcos e delimitações definidas fisicamente no território, o que agrava situações de tensionamento tanto internas do assentamento (disputas pela dimensão e limites dos lotes) quanto externas ao assentamento (presença dos trabalhadores da Fazenda, arrendatários, o gado de imóveis vizinhos).

É fundamental notar que o piqueteamento dos lotes segue um planejamento elaborado pelo INCRA sem consulta às coletividades que residem no local, submetendo-as a uma estruturação do território arbitrária que pouco lhes convém. Ao fazê-lo, neutraliza a possibilidade de outros arranjos e organizações territoriais, como por exemplo, a composição de áreas de trabalho e convivência coletivas, assim como a deliberação acerca do posicionamento e escolha dos lotes pelas famílias a serem beneficiadas. Algumas famílias, abandonadas há anos pelo poder público se conformam à imposição do INCRA acreditando assim poder agilizar o processo da reforma agrária, tão esperado. Há, por vezes, a percepção de que a criação de áreas coletivas acarretaria na redução do tamanho potencial dos seus lotes individuais. Outros assentados, favoráveis ao questionamento do ordenamento territorial imposto, apontam que a média dos lotes no ordenamento é superior a 10 hectares por família, área dificilmente lavrada por uma só família. Entretanto a expectativa de reduzi-la em 1 ou 2 hectares para criação de áreas de uso coletivo causa estranhamento em algumas famílias que se posicionam, em maior ou menor intensidade, resistentes à ideia. Os defensores do PDS e da criação de espaços coletivos, mesmo que isso implique na supressão do uso individual de parte de seus lotes, por vezes argumentam que “a pessoa num trabalha nem um hectare e quer vinte!”. As controvérsias resultantes da simultaneidade entre espaços de diferentes usos foi apontada em estudo de Costa e Porro (2019) realizado em alguns PDS da microregião de Altamira, Pará, e não deixa de evidenciar algumas similaridades:

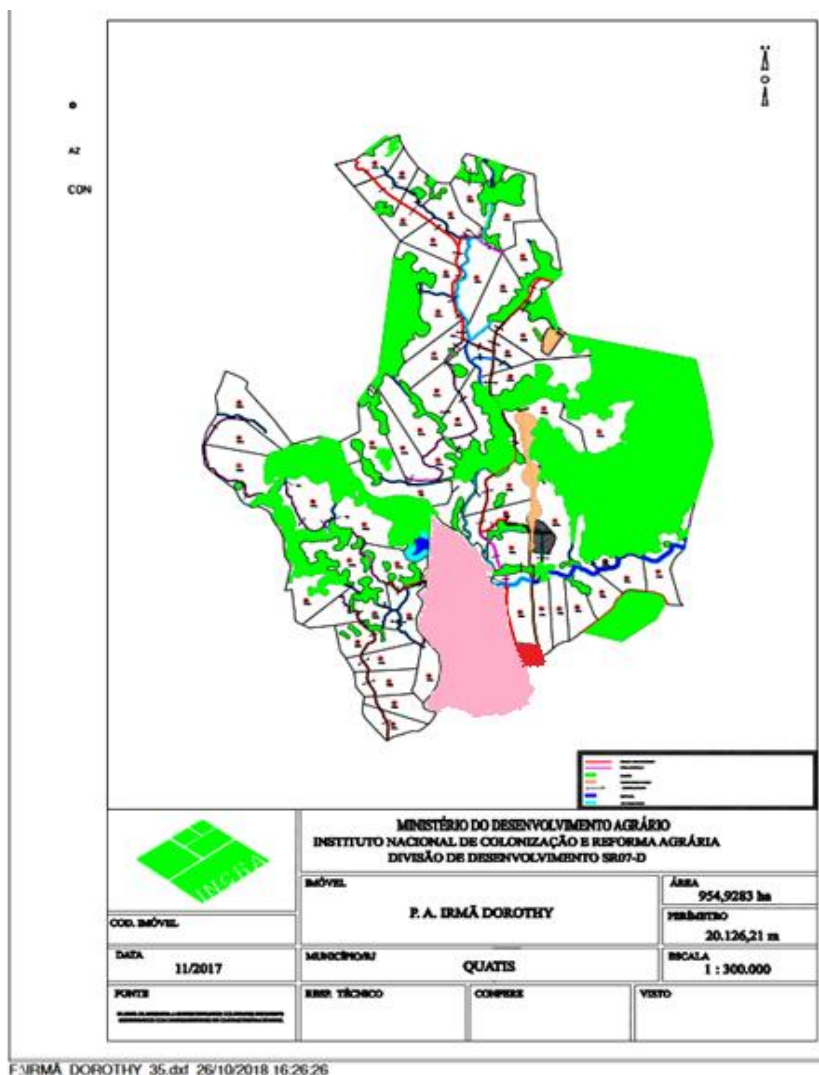
“No PDS, o fato da terra de trabalho ser dividida entre individual e coletiva, com cobertura florestal, sujeita a inúmeras restrições, também resulta em conflitos. O grupo social enfrenta ainda hoje extrema dificuldade para decidir e negociar quando e como explorar a área coletiva, para garantir assim sua reprodução social e autonomia produtiva.”

É um debate complexo que envolve, por um lado, a reprodução de paradigmas individualistas baseados na propriedade, e por outro situações de privação que exige a renúncia sobre parte de um bem, e um direito, que tanto se lutou e se sofreu para obter e que, contudo, nem ao menos se alcançou. Como podemos depreender do Mapa 2, que apresenta o parcelamento proposto pelo INCRA, o material disponibilizado não aponta georeferências suficientes para identificação das áreas apontadas no território. Sendo assim, o documento se atém a uma dimensão abstrata e institucional que pouco dialoga com as realidades e necessidades comunitárias, não estando precisamente definidos os limites entre lotes, áreas de conservação (RL e APPs) etc, principalmente se observada a percepção de acampado(a)s e a função informativa que tais registros supostamente deveriam exercer.

---

<sup>137</sup> Optei por utilizar o verbo “piquetear”, utilizado pelos acampado(a)s, para denotar a atividade do INCRA de marcação dos limites espaciais do perímetro do assentamento, assim como dos lotes no seu interior, por meio da instalação de piquetes, mourões de concreto enumerados.

## Mapa 2 Parcelamento oficial do assentamento Irmã Dorothy (INCRA)

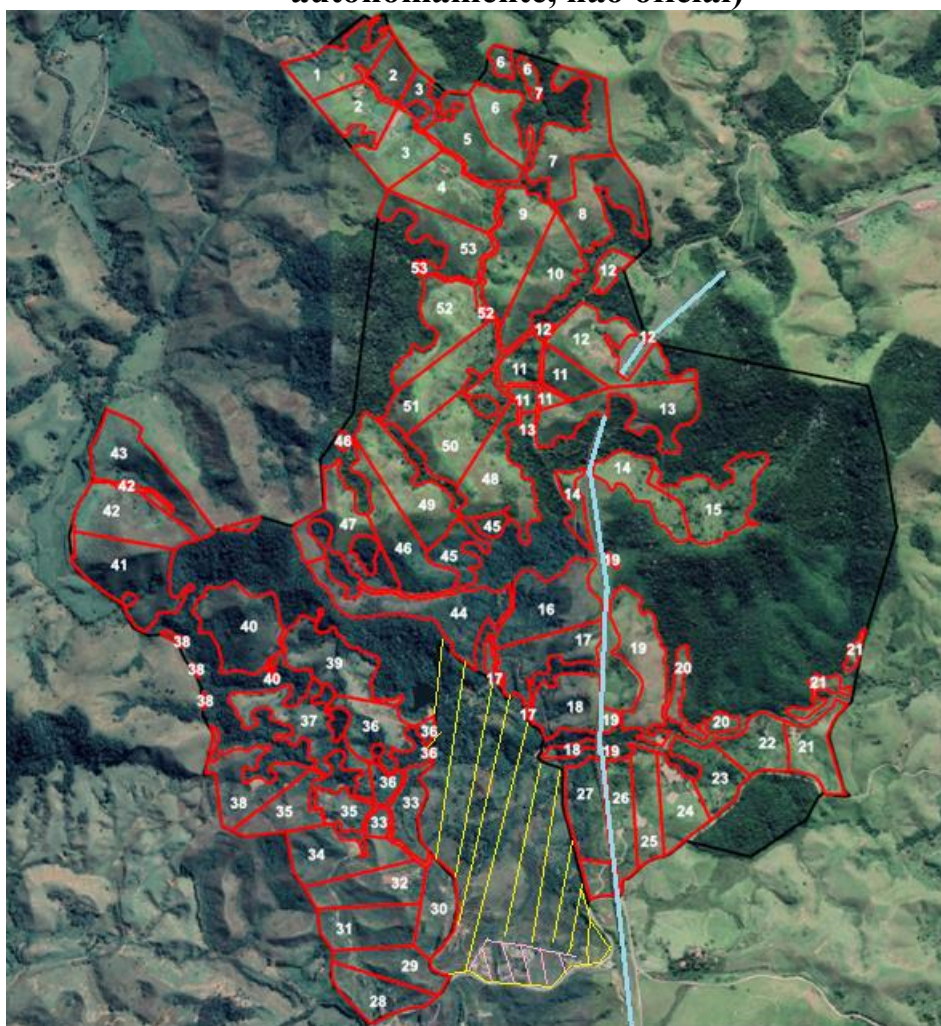


Fonte: INCRA, 2017. Em verde, Reservas Legais. Polígonos brancos com pontos vermelhos, lotes familiares. Grifos do autor: o polígono rosa corresponde à área excluída do processo de desapropriação. O polígono vermelho representa a “área comum” do assentamento.

No mapa 3, de proposta de parcelamento pelo INCRA, constata-se que praticamente inexistem áreas comuns fora das Reservas Legais com exceção de uma pequena área à beira da estrada, próxima à usina de reciclagem (que, como constatado no laudo do INCRA, também faz as vezes de lixão) e contígua à linha ferroviária. Um assentado(a)s diz que essa área é insalubre por conta do pó que cai dos vagões descobertos carregados de minério de ferro (alguns desses elementos estão mais concretamente apontados no mapa 4). Adicionalmente, a área situa-se em um extremo do assentamento, e, por conta da ausência de pontes, incendiadas pela ex-proprietária durante o processo de desapropriação, o deslocamento das famílias do outro extremo do imóvel é dificultado. De uma maneira geral, no parcelamento não há espaços para recreação ou de uso comum, para trabalho e desenvolvimento de agroindústrias, o que, associado à ausência de participação, também contribuiu para restrições às famílias.

Nesse sentido, o cerceamento de informações como a não divulgação das informações georreferenciadas do plano de loteamento (ou do CAR), por meio do qual fosse possível obter uma maior precisão das áreas e, conseqüentemente, a elaboração de um plano territorial pela comunidade acampada, é também uma obstaculização da autoorganização das famílias. A ausência dessas informações georreferenciadas ensejou a elaboração de mapeamento autônomo pela própria comunidade com apoio de profissionais parceiros utilizando como base a proposta de loteamento oficial do INCRA, que pode ser observada no Mapa 3.

### Mapa 3: Parcelamento georreferenciado do Irmã Dorothy (produzido autonomamente, não oficial)



Fonte: Mapa elaborado por Gabriela Côrrea Valente em 2019. Perímetro do imóvel em traço preto. Polígonos vermelhos enumerados representam lotes e as áreas verdes sem numeração, Reserva Legal ou remanescente de mata nativa. Grifos do autor: em padrão listrado amarelo a área retirada do processo de desapropriação com destaque em listras rosas para a área do lixão. A linha turquesa representa o trajeto da linha de trem que atravessa parte do assentamento.

Os Mapas 2 e 3 revelam que muitos lotes do assentamento são próximos, ou contém em seu perímetro, fragmentos florestais sendo difícil em muitos casos precisar a extensão de APPs e Reservas Legais *in situ*. O distanciamento do INCRA em relação às famílias acampadas obstrui o cruzamento de dados oficiais com os dados locais empíricos, e conseqüentemente, a produção de outras informações ambientais relevantes, tanto às



instituições públicas, quanto às comunidades, como a localização de nascentes e cursos d'água cuja identificação e proteção é de interesse comum. Isso pode ser observado no relatório técnico que condensa o mapeamento temático para o CAR do Irmã Dorothy, constante no processo administrativo de criação<sup>138</sup>, apresentado enquanto um documento meramente técnico onde não há menção sobre as famílias acampadas ou eventual manejo florestal sustentável da Reserva Legal (apesar de mencionar o texto legal que prevê o manejo agroflorestal em APPs, sem contudo aprofundar no tema), reproduzindo o paradigma da questão ambiental enquanto exclusivamente técnica, intervencionista (LI 20 e não socioambiental, isto é, excluindo a dimensão política de participação e mobilização social necessária à sua efetivação).

Ainda igualmente importante, e correlata à questão do não loteamento (ou do loteamento insuficiente), é a questão da titularidade e garantias às famílias acampadas no assentamento. A morosidade na celebração de Contratos de Concessão de Uso (CCU) com as famílias pelo INCRA durante todos estes anos ocasionou, com a aprovação em 2017 da Lei nº 13.465 (também conhecida como Lei da Grilagem), a inserção do processo de criação do assentamento dentro dos novos marcos legais que alteram o regime de seleção de beneficiários da política pública da reforma agrária. Isso vulnerabilizou as famílias acampadas. Não havendo uma relação de beneficiários que institua oficialmente quais são os titulares dos lotes o assentamento tecnicamente existe embora nele não conste nenhum(a) assentado(a) ou beneficiário(a). Mudam-se os marcos regulatórios que tratam da estrutura fundiária brasileira, mas famílias do Irmã Dorothy seguem invisibilizadas e silenciadas nos processos que tratam do caso de projeto de assentamento.

A implementação formal do Irmã Dorothy (fora a seleção dos beneficiários) também indica um quadro da amplitude em que se insere a política pública da reforma agrária, não se limitando à esfera de regularização fundiária *strictu sensu*, isto é, de titularização. Como se pôde apreender do processo administrativo de criação do assentamento<sup>139</sup>, muitas áreas do assentamento são de difícil acesso, não sendo percorridas por estradas, o que dificulta a integração dos lotes, a construção de infraestrutura e a escoamento da produção. De acordo com as estimativas dos servidores, dos 53 lotes lá existentes, 24 estariam sem acesso (importante ressaltar que o acesso ao qual se refere é de automóvel). Em parte, por conta da destruição de pontes pela proprietária no início do processo de desapropriação. Para garantir o acesso e o deslocamento dentro do assentamento, portanto, é necessária a construção de 6 pontes e um total de 7 quilômetros de estradas para a efetiva integração de todos os lotes. Essas instalações seriam condicionantes para a implementação do assentamento. No entanto, com as alterações já analisadas da Lei nº 13.465/17, e em especial com a introdução do que chamamos de consolidação compulsória (passados 15 anos da criação), a administração pública poderá consolidar o assentamento mesmo se, decorrido esse prazo, não tenha realizado as obras e instalações necessárias ao pleno acesso e funcionamento dos lotes. Na prática, isso inviabilizaria o assentamento enquanto espaços de produção e distribuição de alimentos. Importante ressaltar que essa indicação da infraestrutura necessária consta da última movimentação digitalizada do processo administrativo de criação do assentamento, em 06 de dezembro de 2017<sup>140</sup>.

---

<sup>138</sup> Processo administrativo INCRA SR-07/RJ nº 54180.000767/2015-81, fls 153-164

<sup>139</sup> Processo administrativo INCRA SR-07/RJ nº 54180.000767/2015-81, fls 192-193.

<sup>140</sup> Consulta do Processo administrativo INCRA SR-07/RJ nº 54180.000767/2015-81 na plataforma SEI do INCRA, em 20/09/20.

### 3.2.1.O acampamento Irmã Dorothy e seu território

Os processos administrativos e judiciais analisados anteriormente conformam, em alguma medida, uma paisagem política que condiciona de maneira significativa (ou determinante) as dinâmicas do assentamento Irmã Dorothy. Mas, como vimos, há uma invisibilidade sistemática das famílias residentes naquele território que, há anos, são consideradas “ocupantes irregulares” e que têm sua existência omitida ou silenciada nos processos referentes à implementação do assentamento. Nesse aspecto, não sendo identificado(a)s não podem ser regularmente assentado(a)s, restando a esse(a)s moradore(a)s, formalmente, a categoria de acampado(a)s ou ocupantes irregulares. Para além dessa categoria genérica e anônima, que não os reconhece enquanto sujeitos de direito, ele(a)s não existem nos autos dos processos. Portanto se revela importante demonstrar, de fora dos autos do processo, as perspectivas dessas dinâmicas sociais que resultam da resistência das famílias e da invisibilização dos acampamentos.

As trajetórias de vida das famílias do assentamento são muito variadas incluindo desde habitantes da região (Quatis, Valença, Volta Redonda, Resende), até pessoas advindas de outras regiões do estado e do país que, organizadas junto ao MST ou ao Sindicato Rural de Barra Mansa, buscaram reivindicar o direito à terra. Como destaca uma liderança do acampamento, mesmo que algumas famílias tenham chegado posteriormente à ocupação inicial que inaugurou o acampamento, muitas delas vieram de outros assentamentos do estado e já participavam da luta “sob as lonas pretas” há anos, tendo, por motivos variados, optado por tentar o assentamento definitivo no Irmã Dorothy.

Importante lembrar que a ocupação da Fazenda da Pedra se deu em outubro de 2005, ano marcado pelo assassinato de Dorothy Mae Stang<sup>141</sup> (em 12 de fevereiro), cuja vida foi ceifada na defesa de populações tradicionais, trabalhadore(a)s rurais, da reforma agrária e, inclusive, da modalidade PDS. Em homenagem à essa mártir o(a)s acampado(a)s resolveram nomear de “Irmã Dorothy” o Assentamento que se buscava construir. E com o nome, ressoava junto também a sua pauta e a defesa dos PDSs.

Muito(a)s acampado(a)s têm larga experiência na agricultura, mas também já estiveram (ou estão) envolvidos em trabalhos na cidade. Esse quadro é principalmente verdadeiro para os jovens, muitos deles ocupando postos na construção civil da cidade como pedreiro, ajudante, o que permite, além de ajudar as famílias, mais renda e consumo. Todas as famílias frequentam, com maior ou menor intensidade, os supermercados entre outros comércios da cidade, e não são raros os relatos de episódios de discriminação. Boa parte do(a)s assentado(a)s também faz uso do sistema bancário, seja em função de atividade econômica, dos vencimentos previdenciários, acesso ao Bolsa Família entre outros. O município de Quatis disponibiliza uma fonte de água mineral ao público e algumas famílias do acampamento, com maior dificuldade de acesso à água recorrem a esse recurso (muito embora isso requeira também um automóvel, o que inviabiliza essa opção para muito(a)s). Ainda em relação à cidade, todos aqueles que pleiteiam o direito à inscrição como beneficiário da reforma agrária devem estar registrados junto ao CADÚnico no Município, o que deve ser feito no Centro Regional de Assistência Social (CRAS). É lá que muitos

---

<sup>141</sup> Religiosa estadunidense vinculada à Congregação das Irmãs de Notre Dame de Namur com ampla atuação junto aos povos da Amazônia. Foi defensora da modalidade PDS e promoveu a formação política pedagógica de diversos trabalhadores rurais da região. Foi assassinada em 2005 tendo os processos judiciais apontado enquanto mandantes do crime os fazendeiro Regivaldo Pereira Galvão e Vitalmiro Moura.

acampados obtêm informações sobre acesso à programas sociais do governo. É lá também que se localizam as escolas frequentadas por famílias acampadas – crianças e até idosos. Para o transporte do assentamento até as unidades escolares, o Município disponibiliza veículos terceirizados. A principal queixa entre jovens adultos é a ausência de acesso na região a instituições gratuitas de ensino superior, que confrontam os jovens com a decisão de ter que ir para outra cidade para dar sequência aos estudos.

Entre os acampado(a)s do Irmã Dorothy também se encontra grande número de famílias com pessoas idosas. Parte desse(a)s idoso(a)s participou da ocupação da Fazenda da Pedra organizada pelo MST e o Sindicato de Trabalhadores Rurais de Barra Mansa e se assentou no Irmã Dorothy ainda em outubro de 2005. Passados praticamente 15 anos, alguns já ultrapassaram os 70 anos de idade. No entanto, boa parte deles encontra-se “apta” e segue trabalhando nos lotes. O fato da média de idade do(a)s acampado(a)s ser elevada é um ponto importante para se discutir os modelos de desenvolvimento que são pensados para os assentamentos rurais, no que concerne ao cuidado e à construção de espaços e arranjos sociais que acolham esse grupo<sup>142</sup>, sobretudo porque estão mais vulneráveis às pressões do mercado.

Segundo relatos de acampados, no período inicial da ocupação, a “fazendeira” (a desapropriada) mandou queimar todas as principais pontes de acesso e circulação interna da fazenda como tática para impedir a mobilidade dos ocupantes (importante notar que isso ocorre quando já tramitava processo administrativo de desapropriação). Com o deslocamento pelo território comprometido pela obstrução das vias, o acampamento foi confrontado com a constrição judicial a uma área de 2ha para dezenas de famílias. Essa área, na qual ainda residem alguns acampados, se encontra à beira da estrada e muito próxima da ponte pela qual passa o ferrovia que atravessa parte do assentamento. Os trens carregados de minério se locomovem sem tampas ou coberturas, com isso lançando partículas de minério que caem sobre as adjacências, sendo algumas delas, áreas de lotes, e nesses casos, como no acampamento inicial, causando danos à saúde das famílias acampadas. Essa ferrovia, atualmente sob gestão da empresa MRS, abastece as companhias siderúrgicas do Rio de Janeiro. Esses impactos na vida da população e no meio ambiente foram abordados pelo artigo “O trem passa a sujeira fica. Tampa o trem! Uma conversa com o assentamento Irmã Dorothy”<sup>143</sup>, no qual Gonzaga e Cardoso (2015) apontam que em reação à essa situação foi proposto o Projeto de Lei Estadual nº 2711/2014, que obrigaria a cobertura de todos os vagões de trens que transportassem material poluente dispersável no ar pelo Estado do Rio de Janeiro. Mas o PL não foi reapresentado nas legislaturas seguintes e desde então encontra-se caído no ostracismo e esquecimento.

Após esse longo período de contenção na área apontada pelo Judiciário, as famílias começaram a se dispensar nas áreas mais próximas às vias conectadas à estrada RJ-143, com a qual parte do imóvel é contígua (inclusive boa parte da área excluída do processo de desapropriação que permaneceu sob controle da família desapropriada). As zonas mais

---

<sup>142</sup> Isso inclui também a dimensão da inserção no trabalho para a qual o debate agroecológico pode contribuir: compreender a atividade agrícola consorciada ao manejo ecológico (e, conseqüentemente, na conservação ambiental) enquanto fator central de uma reestruturação das relações de produção e de valoração dos bens naturais que, inclusive, motiva a criação dos assentamentos reforma agrária ambientalmente diferenciados. E um dos desafios atuais dessa reforma agrária ambientalmente diferenciada, ou reforma agrária popular, é produzir relações de convivência e trabalho equitativas e solidárias para idosos na comunidade, cenário no qual importância da organização do trabalho coletivo adquire maior profundidade.

<sup>143</sup> O artigo foi publicado em uma coletânea organizada sob o título “Igreja e mineração”, pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e pela Rede Latino-Americana Iglesias y Minería.

afastadas cujo acesso se dava por meio das pontes ficaram anos sem ocupação. Parte delas são acessíveis por estradas vicinais que interligam as propriedades locais, que começaram a ser ocupadas alguns anos mais tarde, e outras, sem vias de acesso, estão sendo ocupadas mais recentemente ou ainda não foram, apesar de, em alguns casos, as famílias que os reivindicam já se encontrem acampadas e estejam reunindo os elementos considerados necessários para a efetiva ocupação.

As terras nas zonas mais afastadas do acampamento inicial também, possivelmente por conta de maior proximidade com vegetação nativa, apresentam maior qualidade, disponibilidade de água, além de um microclima mais ameno. As áreas mais próximas à estrada RJ-143 encontram-se mais desmatadas, erodidas e compactadas revelando maior atividade agrícola pregressa. Muito em razão disso e confrontados com a dificuldade de dispersão no território, algumas famílias começaram a orientar suas atividades para a pecuária e/ou pequena criação de animais em detrimento da agricultura. Há alguns anos a problemática do gado (e mais residualmente outros animais como cachorros que atacam galinhas) é foco de conflitos no acampamento, com reclamações de acampados mais dedicados ao plantio que o rebanho do vizinho devorou suas lavouras. Algumas acampadas inclusive apontam contornos de gênero nos “descuidos” com gado por certos acampados. Em especial as mulheres solteiras, no que uma delas aponta enquanto a reprodução do patriarcado além da reprodução do simbolismo do poder do fazendeiro baseado em cabeças de gado em uma manutenção das paisagens desmatadas e na ojeriza ao labor da terra.

No hiato de tempo entre a ocupação e a imissão na posse pelo INCRA que permitiu a dispersão pelo território, algumas famílias abandonaram a ocupação, outras morreram, e muitas chegaram após os momentos iniciais. Com isso, à medida que chegavam, novas famílias iam adentrando o território e estabelecendo-se. Com isso foram se estabelecendo diferentes núcleos, que vão constituindo grupos de organização locais. O núcleo mais afastado (além de ser o maior) teve ocupação mais tardia, e inicialmente batizado Joaquim Leite, em referência a um distrito próximo<sup>144</sup>, foi renomeado Fonte Limpa, em virtude da abundância de água. O Fonte Limpa (assim como outros lotes afastados) foi acampado por famílias chegadas de diferentes contextos, de outros assentamentos/acampamentos do estado, mas também da região de Quatis e arredores, e já iniciou suas atividades com mais atenção à questão ambiental e à agricultura ecológica, e informada, em alguma medida pela experiência desenvolvida até então nos demais núcleos, dos aspectos negativos da preponderância da pecuária (nesse sentido um “acúmulo” da organização coletiva).

A travessia minimamente pavimentada entre o núcleo Fonte Limpa e os demais, em virtude da ausência das pontes incendiadas, passa pelo terreno da proprietária, excluído do processo de desapropriação. Para ir de carro de um extremo a outro do assentamento, partindo do Fonte Limpa é necessário sair do assentamento, por meio de estradas vicinais percorrer trecho da estrada RJ-159 até o centro da cidade de Quatis e cruzá-lo até a saída pela RJ-143. Assim, consolidaram-se paisagens distintas nos diferentes núcleos, alguns menos florestados com mais pastagens e algumas cabeças de gado, outros mais rodeados por densa Mata Atlântica e com plantações de milho, mandioca, hortaliças etc. Evidentemente não se trata também de uma polaridade dicotômica; muitas famílias dos núcleos onde é mais desenvolvida a pecuária também praticam agricultura, tem seus roçados e hortas. Mas é importante ressaltar

---

<sup>144</sup> Esse é um fator importante para se entender a espacialidade daquele território. Os outros núcleos mais próximos da BR-143 ficam localizados perto do centro da cidade de Quatis, enquanto o núcleo Fonte Limpa é mais próximo do distrito de Joaquim Leite.

a existência de uma certa tensão entre esses modelos. O grupo mais dedicado à agricultura aponta que essa atividade é vulnerável à pecuária e que a ausência de acordos coletivos que responsabilizem os criadores, ou de arranjos que efetivamente cobrem os danos causados por rebanhos. Já o grupo voltado à pecuária se coloca contrário a acordos que eventualmente limitem os rebanhos de cada grupo familiar, ou estabeleçam restrições de área ou ainda mais no caso das pastagens coletivas. Nesse aspecto contrapõe-se visões contra e a favor do posicionamento “Gado aqui, plantação lá”.

Esse tipo de cenário de reiterados pequenos conflitos por danos ocasionados por gado, vão deteriorando as relações entre vizinhos, companheiro(a)s de assentamento, que contribuem para cismogênese do comunidade em grupos polarizados e para redução das relações de solidariedade no seu interior. A regra de que danos ocasionados por rebanho criado solto deveriam ser ressarcidos levanta problemas referentes à precificação da indenização, na qual sempre se destaca um caráter subjetivo do valor. No entanto, à medida que tais eventos se repetiam com certa frequência sem consequência para aqueles que deram causa, coloca-se em xeque a legitimidade dos acordos coletivos e, digamos, do “contrato social” entre as famílias que compõe o acampamento. Com isso, cria-se a possibilidade para conflagração de situações de violência, uma vez exaurido ou desrespeitado o campo argumentativo racional. Pequenos casos como esse podem descambar em episódios trágicos como o morte de Sebastião Carvalho, o Seu Tião, em novembro de 2019. Marido de Dona Lúcia e patriarca da mais extensa família do assentamento, a residência do casal era sempre cheia e aberta aos demais companheiros em trânsito pelo assentamento, com muita conversa, festa, música além de muito trabalho, tanto roçados quanto pequena criação de animais mantidos basicamente em cercas dentro do lote. Respeitoso dos acordos coletivos, Seu Tião já reclamava há tempos do vizinho acampado que deixava seu gado solto, que por sua vez pastava no roçado de Seu Tião. Como narram as fontes, o assassinato ocorreu de noite. Seu Tião foi baleado após discussão em que criticou o vizinho pelo gado solto que lhe ocasionara mais um prejuízo. Irritado, o vizinho sacou a arma, atirou e fugiu. Ficou foragido vindo a ser preso alguns dias depois.

O problema do gado não se dá unicamente em âmbito interno. Acampados de áreas de menor acesso e mais próximas à Sede da Fazenda e à área não desapropriada ainda sob controle da “fazendeira”, denunciam que seus arrendatários e trabalhadores colocam seus pequenos rebanhos para pastarem em áreas do assentamento, e por vezes deixam que corram para os lotes de acampados, onde destroem os roçados e pisoteiam a terra, além de derrubarem as cercas improvisadas. Entre esses acampados afetados estão idosos, crianças para os quais os roçados cumpre uma relevante função de subsistência e que não dispõe de meios efetivos para repelir as invasões.

Os espaços de deliberação, antes realizados em um local dentro de um lote, num velho galpão da fazenda muito próximo à RJ -143, o que, antes da dispersão no território, representava um local de fácil acesso. Com a dispersão e ocupação da quase totalidade do território, muitos acampados demandavam que as reuniões do acampamento fossem realizados em local mais central. Foi selecionada uma velha casa de alvenaria<sup>145</sup> em lugar mais equidistante entre os extremos do imóvel. No entanto, a distância em relação ao antigo local e a dificuldade de acesso contribuiu para a redução na participação de algum(uma)s

---

<sup>145</sup> Durante o processo de ocupação, por estar a maioria do(a)s acampados(a)s abrigada em barracos de lona preta, foi acordado que as construções de alvenaria remanescentes da Fazenda não seriam ocupadas por famílias individualmente, mas preferencialmente destinadas a atividades coletivas. Apesar de algumas exceções eventuais a regra está em vigor.

acampado(a)s em especial os idosos. As assembleias costumam contar com um quórum bastante significativo, mas as atividades de organização, os mutirões costumam mobilizar menos famílias. Com o passar do tempo e sem nenhuma resposta institucional, algumas famílias passaram a se engajar menos e encarar com alguma desconfiança arranjos alternativos que requerem organização coletiva, como os do PDS. No entanto, uma maioria tem prevalecido nas assembleias a favor do PDS. Essa pauta, embora conhecida desde a fundação do acampamento, foi ganhando destaque dentro da organização das famílias na última década tendo culminado sua importância para a permanência da ocupação a partir dos marcos normativos introduzidos pela Lei nº 13.465/17.

O papel do MST foi e é central na organização do assentamento. Se o acampamento inicial foi promovido e mantido com colaboração do movimento, hoje colaboram enquanto principais articuladores políticos do acampamento junto ao INCRA, à prefeitura e a outros órgãos do poder público, mas também junto às parcerias com instituições de ensino, outros movimentos sociais e setores da sociedade civil. Por meio dessas parcerias são desenvolvidas uma série de atividades, desde assessoria jurídica nas áreas fundiária, ambiental, previdenciária a estudos sociotécnicos sobre saneamento ecológico, e até mesmo testes-piloto com geração autônoma de energia fotovoltaica (RAVELO FRANCO 2018). Há uma grande variação na intensidade de engajamento, formação política e/ou experiência de luta pela terra entre os acampados. Alguns já participaram de cursos de agroecologia, ou participam do circuito de comercialização organizado junto a assentamentos da região também organizados no MST, que estimula a formação político pedagógica dos militantes. Esses acampados que participaram de atividades de formação e ensino junto ao movimento cumprem um papel de protagonismo na organização e na formação dos demais, suscitando debates, trocando saberes, propondo projetos. Nesses intercâmbios, a pauta ambiental começa a ganhar densidade e a modalidade PDS começa a emergir como uma alternativa. Com as mudanças iniciadas pela Medida Provisória nº 759 em 2016, e em especial a alteração do regime de seleção de beneficiários tendo como exceção os assentamentos ambientalmente diferenciados, impulsionou a demanda pela modalidade PDS enquanto uma forma de assegurar a permanência das famílias.,

A potencialidade das Reservas Legais, que ocupam razoável área do assentamento, enquanto fonte de renda é uma dimensão levantada por algumas lideranças, mas pouco presente no imaginário comum dos acampados. E é precisamente nesses espaços, já considerados coletivos que reside uma grande oportunidade para atividades comuns entre os acampados. Apesar de pouco interesse na Reserva Legal como um todo, o(a)s acampado(a)s têm bastante interesse nas partes das APP de margens dos rios e nascentes nos seus lotes, há demanda por saber como reflorestar, quais espécies, se é possível consorciar com lavouras etc.

Muitas das famílias tem conhecimentos adquiridos no convívio familiar com parentes de origem rural, como identificar as plantas medicinais e comestíveis nativas e endêmicas da região, por vezes chamadas de Plantas Alimentares Não-Convencionais (PANCs). Esses conhecimentos construídos a partir da singularidade do local e do ecossistema específico são a base pela qual se constrói a experiência agroecológica.

Em relação à moradia, é importante notar que durante o processo de ocupação, por estar a maioria do(a)s acampados(a)s abrigada temporariamente em barracos de lona preta, foi acordado, no intuito de não favorecer pessoalmente ninguém, que as construções de alvenaria remanescentes da Fazenda não seriam ocupadas por famílias individualmente, mas preferencialmente destinadas a atividades coletivas. Apesar de algumas exceções eventuais a regra está em vigor. Portanto, a maioria significativa das famílias ainda mora em barracos de

diferentes materiais, pallets, telhas, pedaços de madeira e algumas ainda nos barracos de lona preta. E muitas famílias receiam investir na construção de estruturas mais permanentes, uma vez que não possuem nenhum vínculo reconhecido com as terras que ocupam.

O acesso à eletricidade também é bastante assimétrico no assentamento. Os núcleos mais próximos da BR-143 e da antiga sede da Fazenda da Pedra obtiveram acesso à eletrificação. Já os lotes mais afastados e em especial o núcleo Fonte Limpa não tem acesso, outro fator de precarização no território. Os requerimentos feitos junto à Prefeitura para extensão da malha elétrica para aquele núcleo chegaram a cair em exigência num pré-requisito institucional, uma vez que, para instalação do serviço de luz, é necessário que o local contemplado tenha um endereço (que será apontado por uma nota de serviço à empresa concessionária). No entanto, àquela localidade do Fonte Limpa não correspondia nenhum endereço específico e para se criar um novo logradouro ou alterar nome de rua, é necessária a aprovação de um Projeto de Lei Municipal nesse sentido. Em meio à entrança burocráticos, o diálogo interinstitucional que a organização coletiva do Irmã Dorothy têm realizado com diversos setores da sociedade de Quatis tem demonstrado avanços, e algun(uma)s acampado(a)s por vezes expressam uma visão otimista, de que é possível produzir um efeito de transformação social junto àquela comunidade.

Um exemplo de construção e ocupação de espaços de diálogo com a sociedade é a participação na feira dos produtores locais realizada aos domingos na praça central da cidade. A atividade constitui um esforço que congrega boa parte do(a)s acampado(a)s, cada um contribuindo com uma parte de sua produção, que por vezes se dá em parceria com as famílias vizinhas, facilitando o escoamento em comum de mercadorias. Por outro lado, é nesses momentos que se percebe que a falta de coordenação entre o(a)s acampado(a)s pode resultar em uma oferta irregular de produtos que, por exemplo, dificulta a fidelização da clientela. De qualquer forma, essa visibilidade dentro do cotidiano, a proximidade e a troca de ideias com a população de Quatis é muito positiva. Nesse sentido, aponta Diego Fraga (2019), os programas de comercialização apresentam oportunidades de “aproximação para o diálogo com a sociedade, sendo possível explicar, através da produção agroecológica, a necessidade da reforma agrária, desmistificando em muito a falsa construção do(a) sujeito(a) Sem Terra como ‘terroristas’”.

### **3.3 A Construção e os Desafios à Implementação do PDS no Irmã Dorothy**

As famílias acampadas no assentamento irmã Dorothy têm suas reivindicações sistematicamente recusadas pelo INCRA, seja no que concerne ao seu reconhecimento enquanto beneficiárias da política pública da reforma agrária naquele assentamento, seja enquanto assentadas. Essa invisibilização e constante silenciamento, em larga medida contribuiu para a constituição da pauta de reivindicação pela implementação do Irmã Dorothy na modalidade PDS como estratégia de manutenção das famílias no território. Essa contudo também vem sendo recusada pelo INCRA. A autarquia mobiliza uma série de argumentos: inicialmente a paralisação dos procedimentos da instituição pelo Acórdão do TCU em 2016 foi apresentada como barreira à regularização das famílias. Em seguida, já retomadas as atividades institucionais, os funcionários do INCRA passam a orientar seus posicionamentos a partir da articulação entre: 1) o argumento da impessoalidade e proporcionalidade para questionar o reconhecimento das famílias ocupantes enquanto beneficiárias (que construíram historicamente aquele assentamento), assumindo uma suposta neutralidade institucional que oculta um processo de deslegitimação dos movimentos sociais enquanto atores válidos na

construção de políticas públicas<sup>146</sup>; 2) no que cabe à demanda pela modalidade PDS, a exigência de uma suposta tradicionalidade das comunidades, ainda que isso se dê sem nenhuma previsão normativa ou conceito objetivo e; 3) a imposição de um marco temporal que fixaria a “anterioridade da ocupação”, exigida pela Lei para o reconhecimento de PDSs, em período anterior às atividades desapropriatórias (e ao Laudo Agrônômico de Fiscalização), em uma interpretação discricionária (isto é, sem previsão legal expressa), que restringe os direitos previstos às famílias ocupantes. De modo geral, o INCRA aponta a demanda por um PDS como incoerente ou impraticável. Se faz necessário, portanto, aprofundar como o INCRA mobiliza discursos no sentido de “produzir” impedimentos à implementação do assentamento Irmã Dorothy na modalidade PDS a partir de interpretações normativas arraigadas em um modelo estanque de redistribuição e reconhecimento e em premissas epistemológicas da colonialidade.

O fato de não haver um modelo único a ser aplicado ao caso do Irmã Dorothy é apontado desde o início das atividades desapropriatórias. No processo de criação do assentamento, ainda no Laudo de Agrônômico de Fiscalização (LAF), já foi estabelecida uma abertura para diferentes modalidades de assentamento possíveis de serem realizadas no imóvel da Fazenda Rio da Pedra. Como consta do LAF no processo administrativo de desapropriação, o modelo de exploração do assentamento deveria ser definido junto aos futuros beneficiários:

“Considerando-se o percentual de classes de capacidade de uso no imóvel, estimamos a capacidade de assentamento em 35 famílias as quais receberiam lotes de 26,0 ha, conforme preconizado para a região, já descontada a futura área de Reserva Legal (a ser criada), as áreas de preservação e as inaproveitáveis. Esse número, entretanto, é mera estimativa. A real capacidade de assentamento será determinada pelo setor competente da SR-07/RJ. em função do modelo de exploração a ser definido com os eventuais futuros beneficiários, através de estudos técnicos que considerem os aspectos físicos e ambientais da propriedade.”<sup>147</sup> [grifo do autor]

Uma vez que a definição mais recente dos PDS dada pela redação do inciso XV do artigo 2º da Portaria INCRA nº 99 de 30 de dezembro de 2019 garante o direito ao PDS às populações que exerçam a agricultura familiar (assim como atividades extrativistas ou de baixo impacto ambiental), emerge a questão da articulação da produção com áreas de conservação ambiental, devendo-se atentar para a relação dicotômica estabelecida pela legislação ambiental entre os conceitos de (a) áreas rurais consolidadas (ARCs), onde se desenvolvem atividades agrossilvopatoris e “uso alternativo da terra”, e as (b) Áreas de Preservação Permanente e Reservas Legais. Juridicamente, esses espaços de conservação em assentamentos (por serem propriedades ou posses públicas) são análogos a florestas públicas cujo meio mais eficaz de administração é pelas comunidades locais, na gestão integral do território e seus elementos enquanto bens comuns (OSTROM 1990), não só participativa junto aos órgãos oficiais mas deliberativa (COELHO e NOBRE 2004), o que poderíamos chamar de um manejo comunitário autônomo. Isso implica no caráter propositivo da organização do território pelas famílias assentadas, principalmente no caso da modalidade PDS, na criação de áreas coletivas, no reconhecimento e organização dos espaços familiares, de conservação no sentido da construção da autonomia.

<sup>146</sup> Essa deslegitimação dos movimentos sociais na implementação de políticas públicas é um dos traços do que José de Souza Martins (1984) chama de militarização da questão agrária.

<sup>147</sup> Processo INCRA SR-07/RJ nº 54180.000767/2015-81, fl. 13.



Como visto anteriormente, a experiência dos PDS no estado do Rio de Janeiro evidencia uma trajetória heterogênea e, por vezes, contraditória. No caso do PDS Sebastião Lan II, a modalidade PDS foi imposta pela administração pública como condicionante à permanência das famílias, sem o direito de escolha livre, prévia e informada, em um contexto de suposto tensionamento pela proximidade com Unidades de Conservação de uso integral (Rebio Poço das Antas). Apesar de diversos estudos (SILVA 2016, RIBEIRO e COSTA 2018, COSTA 2019) apontarem experiências atuais das famílias para organização e produção no território, é amplo, por outro lado, o entendimento identificado por Fraga (2019) de que esse assentamento

“efetivamente não avançou no desenvolvimento dos processos de assentamento das famílias, desde sua criação em 2014. Nas informações analisadas no site do INCRA, não consta nenhuma família enquanto assentada, sendo sua capacidade estimada para 44 famílias.”

Já no caso das comunidades do PDS Osvaldo de Oliveira e do assentamento Irmã Dorothy, além de constituir uma demanda construída coletivamente por acampada(o)s junto ao MST, a modalidade PDS tem se apresentado como uma oportunidade de redesenhar os esquemas convencionais da reforma agrária, mas também da assistência técnica agrícola, do direito ambiental, da produção científica (agronômica, etnobotânica etc). Esses potenciais, contudo, são pouco operacionalizados e alguns servidores do INCRA menos afeitos a relações de cooperação com movimentos sociais afirmam que “esse negócio de CDRU é coisa do MST” (apesar de ser um direito constitucional<sup>148</sup>), assim como as modalidades de assentamento que asseguram essa titulação. Esse tipo de postura se reproduz nas atuações institucionais *in situ* que não raro despende esforços para deslegitimar os movimentos que pautam reivindicações conflitantes com a agenda e as diretrizes da autarquia.

Os processos de reconhecimento na construção dos PDS tem potencializado questionamentos a paradigmas técnicos da ciência moderna, seus monopólios de produção de saber, mas também os monopólios de produção e de circulação de bens. Por crescente processo de reconhecimento refiro-me à estudos como o de Anderson e Posey (1984), que representam um período no qual a produção científica, no caso, da etnobotânica, se volta para o entendimento das práticas e saberes que manejam e sustentam os ecossistemas, a água, a vida nos diferentes lugares, desconstruindo as imagens e narrativas estigmatizantes que deslegitimam o conhecimento tradicional e suas expressões populares, enaltecendo as diferentes matrizes culturais e suas expressões nos modos de ser, fazer etc dos diversos povos que compõe a sociedade brasileira.

Nesse sentido, os saberes sobre plantas e seus usos, passados de geração em geração, muito comum entre a(o)s acampada(o)s, permeia a história dessas famílias, suas memórias além de ser um fator importante na concepção do assentamento enquanto ambientalmente diferenciado. Gúzman e Molina (2005) apontam para uma concepção de campesinato que, articulada ao enfoque da agroecologia, identifica esse “modo camponês” enquanto um modo de uso dos recursos naturais, uma forma de manejo socioambiental, muito além de um “segmento social” integrado por unidades domésticas de produção e consumo. As chamadas PANCs, amplamente registradas no trabalho de Valdely Knupp e Harri Lorenzi (2014), apontam para a sistematização e apropriação do conhecimento (etno)botânico popular, sendo

---

<sup>148</sup> Constituição Federal, art. 189, *caput*

seus usos cada vez mais disputados por diferentes indústrias: alimentar, farmacêutica, cosmética, química etc. A apropriação dos saberes populares por atores empresariais e grandes indústrias, inclusive, por vezes, pela própria academia, confere aos usos quotidianos de outras convenções populares a pecha de exótico (como relatou um acampado do Irmã Dorothy) uma vez que a categoria “não-convencionais” partiria de uma suposta perspectiva agroalimentar hegemônica. Nesse sentido, a valorização e cultivo desses saberes de uso de “PANCs” por produtor(a)s acampado(a)s emerge enquanto resistência à apropriação dos saberes populares e tradicionais pelos atores hegemônicos e alternativa a modelos agrícolas convencionais, ou mesmo simultaneamente a esses, e com isso abrindo espaço para outros circuitos de comercialização e geração, inclusive outros valores de consumo, associados à questões ecológicas, de comércio justo, que apontam para uma crescente politização dessas relações de consumo que não se restringe ao campo alimentar mas tem nele grande expressão. Como expõe Portilho, Castañeda e Castro (2011):

“[...] o consumo deixa de ser apenas uma forma de reprodução das estruturas sociais reinantes para se tornar também, e cada vez mais, um instrumento e uma estratégia de ação política que incorpora valores como solidariedade e responsabilidade socioambiental. [...] Afinal, o campo do consumo envolve uma encruzilhada de valores e práticas em disputa.”

Mas também não se trata somente do “re-descobrimento” ou (re-)valorização das culturas alimentares, as variedades e cardápios históricos das regiões do país, e com isto toda uma dimensão ecossistêmica dos sistemas agroalimentares, mas também na possibilidade da produção de inovações a partir destas matrizes e hábitos culturais sistematicamente omitidos pela indústria e pelas grandes cadeias de produção e distribuição transnacionais (apesar do crescente interesse pelos “nichos ecossistêmicos” e variedades alimentares regionais, tanto pelo lado da expansão de mercados de alimentos saudáveis mas também pelo caráter exótico). É o caso, por exemplo, do Coletivo Jovem que emergiu no Assentamento Roseli Nunes, em Pirai, RJ, no qual começaram a produzir um brigadeiro de aipim (sem chocolate), produzindo um uso alternativo a partir dos cultivos convencionais que já desenvolvem<sup>149</sup>.

É necessário, portanto, assegurar a experimentação independente de cada família, simultaneamente à coletiva, que se caracteriza por uma menor abertura à novas práticas, uma vez que dialoga com os referenciais das diversas pessoas envolvidas. Nesse aspecto da interação entre atividades desenvolvidas individualmente ou intra-familiarmente e aquelas desenvolvidas coletivamente, inter-familiares, é fundamental frisar a importância de ambos sem que se afirme a predominância de um sobre o outro (ROMANO 1994). Muitas vezes também, o que ocorre é a re-emergência de arranjos alimentares a partir de matrizes culturais e costumes históricos que ficam latentes em seus nichos até a eclosão e inserção em maiores redes agroalimentares de produção e distribuição (MARQUES 2011). No assentamento Irmã Dorothy isso passa pela revalorização das variedades locais de inhames rosas, pela utilização cada vez maior de ervas fitoterápicas locais, como canela de velho, tanchagem, que passam a

---

<sup>149</sup> O assentamento Roseli Nunes é um dos quatro assentamentos organizados junto ao MST na região denominada “Sul Fluminense”, junto aos assentamentos Irmã Dorothy, Terra da Paz (Pirai) e Vida Nova (Barra do Pirai). É um referencial na região por conta da implementação de políticas públicas de crédito para instalação, construção de moradias, fomento à produção, e da regularidade de entrega dos CCU’s. Além disso, como uma diretriz organizacional do MST, há esforços de assentado(a)s e acampado(a)s no sentido de construção de uma cooperativa regional que colabore na produção e distribuição entre os assentamentos da região, que já acontece para abastecimento das feiras realizadas pelos espaços de comercialização do movimento na Capital do Rio de Janeiro e em outras cidades. Esses espaços são importantes também para promoção do encontro e troca entre o(a)s assentado(a)s e no desenvolvimento de novas experiências comunitárias.

ser comercializadas no centro urbano próximo, suscitando novos circuitos de troca baseados na diversidade ecossistêmica.

Em relação à organização interna dos acampado(a)s, ressalta-se a estruturação de modos coletivos de existência. O lugar de produção coletiva é aquele no qual a soma dos esforços aumenta a solidariedade entre os trabalhadores concentrando sua força no espaço, aumentando sua capacidade de produção de riquezas. É a partir desta lógica que Marx (2011) aponta o aumento na solidariedade do trabalho enquanto potência do processo de industrialização. Em alguma medida conflitante a esse processo de solidarização da produção Marx descreve, em meados do século XIX, a figura do camponês individualista, o “saco de batatas” descrito como incapaz de associação e organização enquanto classe (para a classe)<sup>150</sup>, mas que também, graças a sua pequena propriedade, incorre em uma identificação pequena burguesa. Esse camponês do 18 de Brumário, já assentado nas estruturas proprietárias estabelecidas no lastro da Revolução Francesa (Código Napoleônico, direito civil) é muito diferente daquele descrito no processo de acumulação primitiva da Inglaterra no século XV, que se vê obrigado a migrar para as cidades por conta dos cercamentos e da suspensão de suas garantias e direitos consuetudinários, que mantinham, mesmo que de forma exploratória, a divisão comunitária da terra e do trabalho, então elementos de interseção entre o comum e o particular, em um apontamento da corrosão das territorialidades e sociabilidades locais na constituição histórica da propriedade privada mediante a usurpação violenta da propriedade comunal. Essas concepções apesar de datadas, estereotipadas e relativas à processos históricos específicos apresentam polaridades distintas da representação do campesinato em contextos diferentes de contato com instituições modernas. Essa relação dual entre resistência comunal e individualismo proprietário atomizado nos evidencia as contradições e limites de modelos analíticos essencializantes. E, muito embora esses arquétipos permeiem o presente trabalho, “encarnando-se” em determinado grupo ou sujeito do Irmã Dorothy, não são categorias totalizantes, mas indicadoras de determinados arranjos relacionais ou mesmo situacionais, e o mesmo sujeito ou grupo pode, em momentos diferentes, atuar mais de acordo com um dos (supostos) “pólos” da identidade camponesa ou com outro (e vice-versa) potencialmente embaralhando as categorias estanques, e apontando para a necessidade de maior complexidade analítica, sem que, contudo, restem sem valor esses instrumentos representacionais marxianos. O que cabe é atentar para os riscos de uma perspectiva dicotômica simplista que aponte o comunal enquanto “bom” e o individual enquanto “mal”, mas, pelo contrário, contemplar as diferentes percepções que embasam uma ou outra reivindicação enquanto fator central da organização.

A organização coletiva nos assentamentos se apresenta como uma das possibilidades de construção de estruturas agroindustriais que facilitem o processamento e distribuição dos alimentos, o que por um lado pode aumentar a geração de renda e, por outro, diminuir a exaustão do trabalho e as perdas relativas ao processo de comercialização de alimentos *in natura*. Ela pode aumentar também o alcance da rede de distribuição. Entretanto devido aos elevados preços do maquinário e a precarização do sistema de créditos da reforma agrária esta é uma opção pouco acessível aos assentado(a)s individualmente. Não à toa, a modernização “popular” do campo e “elevação do nível cultural” sejam bandeiras historicamente centrais do MST e que foram progressivamente incorporando outras bandeiras como a ecologia, a pauta LGBT+ etc.

---

<sup>150</sup> Nesse sentido apontado nos Manuscritos Econômico-Filosóficos de Marx (2011), a suposta incapacidade dos camponeses de se auto-organizarem, enquanto categoria para pautarem suas próprias reivindicações, deixaria um vácuo de poder que possibilitou sua manipulação e apropriação por líderes como Napoleão III que, instrumentalizava a categoria, dentro de suas especificidades, para seus próprios projetos autocráticos.

Importante ressaltar também a simultaneidade das áreas individuais /familiares (lotes) e coletivas, uma vez que para muitos assentados a modalidade PDS é imagetivamente associada à ausência de áreas particularizadas, e portanto, rejeitadas enquanto supressão da intimidade, mas principalmente da supressão de um bem concreto (no caso, a terra, ou o lote) a que se teria direito após a experiência vivida de luta social (a ocupação) que provocou a implementação da política pública, bem-estar, produzido a partir do trabalho (individual e coletivo), a ser legado às suas próximas gerações.

Um dos principais obstáculos à gestão das áreas coletivas em assentamentos, também sendo o caso do assentamento Irmã Dorothy, é ausência de uma associação de moradores que funcione enquanto representação formal do assentamento, o que fragmenta não só as decisões e ações dos assentados enquanto coletivo, mas também destes perante as instituições estatais. Aponta para a simultaneidade entre processos de organização e a ocupação e uso comum, isto é, de territórios comuns nos assentamentos. Entretanto, o que poderia ser lido enquanto desorganização pode, por outra perspectiva, indicar uma estratégia contra a criminalização e a exposição das famílias assentadas, uma vez que inexistem vínculos formalizados com o local onde residem, e a publicização dos nomes e documentos dos assentados/as por meio de um instrumento de direito civil (a associação, no caso) poderia, além de possivelmente não produzir nenhum resultado palpável junto, digamos, ao Judiciário, acarretar riscos à integridade daquelas pessoas, considerando o histórico recente de violência no campo brasileiro.

E mesmo, apesar do modelo de lotes individuais ter se consagrado enquanto eixo central das políticas de assentamentos do estado do Rio de Janeiro, os espaços comuns se mantêm constantes insuprimíveis em espaços como as Reservas Legais ou as águas e APPs. Esses espaços revelam a imanência: necessidades e produções indissociáveis de outros ciclos e ritmos, condições da vida nos lugares, que emergem enquanto espaços de oportunidades para organização, produção, conservação ambiental e o bem-estar da comunidade. A recusa da administração pública em admitir outros modelos de organização do território implica no não-reconhecimento das peculiaridades de cada grupo social. No item subsequente, passa-se a analisar o conceito do reconhecimento e como este pode ser empregado para compreensão dos fenômenos identificados no assentamento Irmã Dorothy.

### **3.4 Dimensões do Reconhecimento no Caso do Assentamento Irmã Dorothy**

A história de (atualização da) não-realização da reforma agrária no Irmã Dorothy, desde a mobilização da força policial, o estrangulamento territorial do acampamento e a ameaça de reintegração de posse, o atual apontamento, pelo INCRA, das famílias assentadas enquanto “ocupantes em situação de irregularidade” indicam que, além da sistemática deslegitimação das reivindicações de trabalhadora(e)s rurais e de movimentos sociais essas famílias sofrem um processo permanente de invisibilização. Lembramos que inexistente cadastro das famílias acampadas do Irmã Dorothy, cuja ocorrência no processo administrativo, quando se dá, dá-se somente enquanto ocupantes irregulares, sem nomes. A recusa do INCRA em dialogar com a demanda pela implementação do assentamento na modalidade PDS priva aquela comunidade do exercício da autodeterminação e impede que tenha formalmente reconhecidos seus direitos e suas singularidades. Se por um lado esse reconhecimento se dá em uma esfera subjetiva (na conformação dos indivíduos dentro de grupos e categorias) ela

também se dá em relação à uma estrutura social, estatal, por meio de normas, com a construção seletiva da legitimidade (ou não). Ademais, relaciona-se com a perseguição política, a exclusão (ou demolição) de espaços e democráticos, e em determinada medida, de medidas de redistribuição. Nesse aspecto encontrou-se eco, para a análise que se pretende aqui, nas discussões sobre o reconhecimento de Axel Honneth e na interlocução crítica desse autor e sua teoria com aquela proposta por Nancy Fraser, acerca da redistribuição (FRASER e HONNETH 2003)

Partindo do conceito desenvolvido por, entre outros, Axel Honneth (1997) e trazido para a análise da realidade brasileira em relação ao racismo por Thula Pires (2017), a teoria do reconhecimento abre espaço para se pensar a constituição das demandas políticas relacionadas à insatisfação e conseqüente resistência popular, nas instâncias e processos que “reconhecem” como legítimo ou não determinado movimento ou pauta. A construção desse reconhecimento seria um fenômeno multifacetado que se daria nas relações intersubjetivas, mas também autorreferentes, concebidas a partir das interações normativas, mediadas por padrões, com o entorno social. Como aponta Honneth (1997):

“[...]la reproducción de la vida social se cumple bajo el imperativo de un reconocimiento recíproco, ya que los sujetos sólo pueden acceder a una autorrelación práctica si aprenden a concebirse a partir de la perspectiva normativa de sus compañeros de interacción, en tanto que sus destinatarios sociales”

Nesse aspecto os estudos de Honneth deslocam a análise social do sujeito racional-intencional para o sujeito moral, suas reivindicações e vulnerabilidades. Disso desdobram-se algumas dimensões dessa constituição do sujeito: a) auto-determinação, que implica na liberdade dos grupos e sujeitos de se definirem autonomamente, o que pressupõe tanto um reconhecimento de si (ou de uma imagem de si) quanto um movimento de reciprocidade em relação ao reconhecimento de outros sujeitos; b) autorespeito, segunda dimensão, implica na conformação de subjetividades sadias, de aceitação e possibilidade de celebração das próprias características. Isto implicaria também na relevância de lugares e subjetividades abertos às diferenças, assim como o combate à estigmas e preconceitos estruturais que cercam diversos grupos populacionais nas dinâmicas singulares de cada Estado-nação; c) autoestima emerge enquanto outro fator necessário à conformação de identidades sadias, na não-reprodução dos estigmas e representações, mas principalmente na ressignificação das próprias características enquanto potência (ao invés de ausência ou inferioridade às quais são associadas as discriminações sociais). Compreende-se que a ausência dessas dimensões nas relações intersubjetivas perpetuaria injustiças, descontentamento e a plena realização dos sujeitos em sociedade, e, em determinada medida, uma questão de reconhecimento errôneo

No entanto, considera-se pertinente para a presente discussão apresentar algumas críticas propostas por Nancy Fraser ao modelo de reconhecimento de Honneth (FRASER e HONNETH 2003). A autora aponta a psicologização implicada na vinculação da concepção de justiça àquela da autorrealização. Propõe assim o prisma do *status* atribuído a determinados grupos, sejam eles determinados por raça, classe, gênero, religião ou outro denominador social. Acusa-se a teoria do reconhecimento, por si só, de realizar um deslocamento das relações sociais e um foco excessivo na psicologia individualizante. A questão do reconhecimento estaria, na concepção de Fraser, atrelada à da redistribuição, e, portanto, às condições econômicas e objetivas de participação de um determinado grupo nos processos políticos. Isso se traduz na expressão “paridade participativa” da qual a condição intersubjetiva (estima e garantia de igualdade) seria apenas uma dimensão que deve ser observada conjuntamente à ocorrência ou não de condições objetivas, a partir das quais

podem se originar exclusões. Introduce um “metanível de deliberação sobre a deliberação”, inclusive ressaltando a importância das clivagens intergrupais e intragrupal para essa análise. Nesse sentido pode-se dizer que o reconhecimento não deve buscar somente a reparação das injustiças oriundas das desigualdades, mas a superação das subordinações por meio da desinstitucionalização de padrões culturais que possibilitam essas assimetrias. Propõe um modelo bidimensional, ou um dualismo perspectivista, no qual condicionam-se mutuamente as lutas por reconhecimento, por meio do prisma do *status*, isto é, de um sistema cultural de posições, e as lutas por redistribuição, associada à dimensão econômica e mais próximas dos debates sobre classe<sup>151</sup>.

Em oposição ao dualismo perspectivista de Fraser a teoria de Honneth defende o que entende enquanto um monismo normativo do reconhecimento (FRASER e HONNETH 2003), do qual a redistribuição seria uma expressão quando do seu pleno desenvolvimento. Entendemos que essa discussão representa alguns dos dilemas decorrentes da injustiça e da violência da exclusão vivenciadas pelas famílias acampadas do Irmã Dorothy em virtude dos processos de deliberação acerca de políticas que as afetam diretamente. Se por um lado o não-acesso à terra e aos meios de subsistência (e à titularidade sobre a terra), ou seja, a não redistribuição dos bens econômicos, produz efeitos de não reconhecimento das demandas daquelas famílias. Isso se reflete na negação da reivindicação dessas famílias pela modalidade PDS e, logo, da auto-determinação daquele grupo, que não pode desenvolver plenamente sua identidade – tanto individualmente como enquanto coletividade. Por outro lado, a invisibilização das famílias no processo de criação do assentamento, seu não-reconhecimento enquanto ocupantes legítimo(a)s, além de causar grande sofrimento psíquico, apresenta-se concretamente como fator impeditivo da redistribuição daqueles bens, uma vez que os impede de serem contemplados dentro da política pública. Além da titularidade da terra, essa exclusão do Programa Nacional de Reforma Agrária se reflete também nas políticas de crédito, habitacionais, de construção de infraestrutura local mínima, educacionais e mesmo de assistência técnica agrícola, e inviabiliza a integração social e produtiva junto às comunidades da região por meio de programas como o PNAE.

Como já foi demonstrado anteriormente, as famílias assentadas têm que enfrentar não só os desafios relativos ao diálogo com o INCRA, Prefeituras entre outros órgãos públicos, mas também a discriminação pelas populações locais, especialmente pelos proprietários de terra e suas campanhas de difamação, estendendo-se aos seus empregados e pessoas próximas. Ressignificar os sentidos da reforma agrária implica também em reformular a forma com a qual é operacionalizada a reforma agrária, com mais atenção à formação de subjetividades sadias.

Se utilizarmos da teoria do reconhecimento para analisar a reforma agrária é possível identificar deslegitimações sistemáticas, que reproduzem, no âmbito das instituições públicas, os estigmas e preconceitos em relação à população de trabalhadoras e trabalhadores sem terra. Primeiramente, no caso do Assentamento Irmã Dorothy, é flagrante o desrespeito à autodefinição. O INCRA subtrai das famílias a possibilidade de deliberar suas próprias formas de organização. A recusa sistemática da modalidade PDS pela autarquia atribui uma definição exógena aos acampados, muito distante da autodefinição. Ao criar o Irmã Dorothy na modalidade de assentamento “convencional” em 2015, com isso desrespeitando o direito à

---

<sup>151</sup> Nancy Fraser aponta que a dimensão redistributiva, com foco na classe foi tônica na disputa política da modernidade e motriz na construção dos estados de bem-estar social, tendo perdido destaque nos últimos anos simultaneamente à ascensão dos debates acerca do reconhecimento, o que, em sua visão, é uma dissociação equivocada.

escolha e autodefinição (podendo esses direitos, por sua vez, serem entendidos como desdobramentos necessários do direito à função social da propriedade), o INCRA priva a comunidade do assentamento de escolhas e alternativas à modalidade imposta, reforçando o caráter de dependência e tutela na relação estabelecida entre INCRA e famílias do assentamento. Com isso, reforçam-se também as narrativas de estigmatização e a imagem do(a) trabalhador(a) sem-terra enquanto hipossuficiente e incapaz, repositório vazio e passivo sobre o qual deve haver intervenções técnicas com vistas à integração desses elementos “desviantes” à “sociedade”, discursos que constroem e buscam legitimar a criminalização e a perseguição. Camila Penna (2018) aponta como é presente uma concepção tecnocrática entre alguns servidores, quando defrontados com as demandas organizadas dos movimentos sociais:

“Ao passo que alguns servidores aprenderam a trabalhar em colaboração direta com lideranças de movimentos sociais, outros não concordam com o papel do movimento no processo de implementação e acreditam que deveria ser prerrogativa exclusiva do Inca a seleção de beneficiários e sua condução ao assentamento, uma vez desapropriada a terra.”

Essa interação entre, de um lado, movimentos sociais e comunidades, e de outro, as instituições do Estado e, em alguma medida, os servidores públicos (“*street-level bureaucracy*”), é um fator central no processo de implementação da política pública da reforma agrária. As relações que são estabelecidas entre esses atores podem ser percebidas e operar de diferentes maneiras, desde o antagonismo, à parceria etc. Sobre essa temática, ressalta Camila Penna (2018):

“Pode-se dizer que a cooperação com os movimentos é determinante para a atuação do Inca na grande maioria dos Estados, inclusive no nível federal. Contudo, o formato que toma essa cooperação é uma questão empírica e pode variar de acordo com o tempo e com o espaço estudado.”

Se por vezes as relações entre servidores e beneficiários se baseia em relações de cooperação que são fundamentais para a operabilidade da política pública, as transformações normativas recentes buscam, ao concentrar as competências de seleção e definição das modalidades de assentamentos, assim como de escolha da forma de titularidade que será exercida no que tange o controle e uso da terra, corroer a legitimidade historicamente construída nessa interação entre Estado e movimentos sociais, questionando as representações de lideranças desses movimentos, suas pautas e, em última instância, sua organização interna, se utilizando de uma retórica de impessoalidade e proporcionalidade. Com isso, dispensa-se e até reprime-se institucionalmente o diálogo e a parceria entre esses atores, o que aponta para novas dinâmicas e paradigmas nas disputas pela terra.

A história do assentamento Irmã Dorothy pode, sob certo aspecto, ser lida também como uma história recente (nos últimos 15 anos) dos óbices à implementação da política pública da reforma agrária. Importante não perder de vista a sinergia coincidente entre o relevante papel do Poder Judiciário, sua morosidade, aos quais seguem-se anos de negligência do Executivo na criação do assentamento sem o fator fundamental que é a inscrição das famílias residentes na Relação de Beneficiários. Para essa situação também concorreu o Poder legislativo por meio do Tribunal de Contas da União, no caso da suspensão quase integral das atividades do INCRA em 2016 e por meio de transformações legislativas (regulamentadas ou complementadas por portarias e instruções normativas autárquicas, ministeriais etc) que orientam as atividades institucionais para determinados modelos e prioridades.

A imposição de modelos estanques, rígidos, aos assentamentos de reforma agrária, assumindo caráter não deliberativo, como aqueles que informam a recusa do INCRA em criar o PDS no Irmã Dorothy, representaria, em termos de redistribuição, uma grande inequidade de participação e deliberação pública, e, em termos de reconhecimento, uma imobilização das possibilidades e inovações potenciais da reforma agrária. Negam assim novas formas de organização do território, da produção agropecuária, da conservação ambiental, de modos de vida. A interpretação, por agentes do INCRA no Rio de Janeiro, de que no estado só seriam criados PDS como forma de regularização fundiária de comunidades tradicionais, seguindo a orientação estabelecida no sítio oficial do INCRA nacional na Internet, é desprovida de motivação legal, bem como de argumentos antropológicos. Incide em uma essencialização de comunidades tradicionais, uma forma de racismo institucional que submete estas comunidades a uma imagem que define o outro a partir de características consideradas “exóticas” ou “tradicionais”, colocadas enquanto essências distintas de uma suposta sociedade moderna (no caso, pela conservação ambiental), à uma perspectiva atemporal (sincrônica) que cristaliza seus modos de viver e fazer a partir de registros institucionais. Elementos que passaremos a analisar mais profundamente na seção seguinte.

A recusa do INCRA para a modalidade PDS no Irmã Dorothy que, como vimos, se baseia em dois argumentos, o primeiro sendo (i) uma interpretação da redação do §2º do artigo 19 da Lei nº 8.629/93, na qual se lê que para os assentamentos ambientalmente diferenciados “o processo de seleção será restrito às famílias que já residam na área”, sendo que a o “já residam” está sendo atribuído ao passado e delimitado a partir de um marco temporal, discricionário, estabelecido enquanto no momento da elaboração dos laudos desapropriatórios, isto é, no momento em que somente haviam trabalhadore(a)s da proprietária(o) ou arrendatário(a)s; importante ressaltar que com isso exclui-se da seleção as famílias que já residem há mais de uma década. Em consequência disso, e como segundo argumento, (ii) essa categoria de assentamentos seria somente implementada enquanto instrumento de regularização de comunidades tradicionais (decisão orientada pelo website institucional, sem motivação legal). Com isso esvazia-se a política de assentamentos ambientalmente diferenciados e uma política redistributiva mais ampla. No entanto essa exigência institucional também expressa uma instrumentalização conceitual da tradicionalidade, sob uma perspectiva restritiva que ignora processos políticos de conformação de identidades e grupos socialmente reconhecidos (e nominados), mas também como a tradicionalidade mesmo perpassa os territórios dos assentamentos de reforma agrária. Esse último ponto se torna ainda mais relevante se analisarmos a categoria comunidades tradicionais enquanto aberta e em expansão ao longo do tempo, com o reconhecimento institucional de diferentes formas de ser, fazer etc; identidades, que, por sua vez, se constituem a partir das contradições experienciadas pelo contato com “o outro” (WAGNER 2017). Portanto considerou-se pertinente realizar uma análise crítica da relação entre ruralidade e tradicionalidade, uma vez que foram vinculadas na operacionalização institucional da reforma agrária.

A discussão acerca do reconhecimento na reforma agrária re-emerge junto à problematização dos estudos rurais no Brasil. Como nos indica Mauro de Almeida (2007), a figura do campesinato no Brasil já adquiriu múltiplas expressões em diferentes momentos. Inicialmente tendo como fator central o problema camponês, a reforma agrária era apresentada enquanto solução para integração socioeconômica das massas de trabalhadores rurais desprovidos de terra e trabalho por conta das estruturas proprietárias concentradoras. Inicialmente a reforma agrária assumiria contornos liberais de assimilação dessa força de trabalho como produtora de matéria-prima para o abastecimento de cadeias de produção



industrial, no sentido de fomentá-las nacionalmente. Vertentes marxianas mais ortodoxas, entre as quais se incluem a teoria da revolução em etapas defendida pelo PCB a partir da década de 1920 (BORGES 2008), apontavam a reforma agrária enquanto um dos aspectos que possibilitariam uma revolução burguesa necessária à superação da perpetuação das estruturas fundiárias e agrárias “feudais”, continuadas do regime colonial, para que se pudessem desenvolver modos genuinamente capitalistas de produção no país, cujas contradições internas produziram a revolução comunista. Para tanto, nos moldes da revolução francesa e do evolucionismo histórico europeu, seria necessário extinguir as remanescências dos modos de produção feudais e escravistas ao distribuir as terras entre homens livres, de maneira a construir uma economia industrial capilarizada e uma ocupação do território mais distribuída, que possibilitasse também a modernização dos meios de produção do país. Estas concepções etapistas categorizavam como historicamente atrasadas as culturas que eram então entendidas como camponesas, sociedades parciais, cuja inevitabilidade histórica seria a subordinação aos mercados e cadeias agroindustriais e eventual proletarização (GUZMÁN e MOLINA 2013).

As representações da reforma agrária e seu sujeito por excelência, o campesinato, reproduziam em muito o retratismo folclórico (característico das chamadas teorias culturalistas), pelo viés antropológico, e o gerencialismo, pelo viés econômico, produzido por uma elite intelectual, que estabelecia um esquema etapista, na transposição das experiências e teorias européias e norte-americanas à realidade brasileira. Se por um lado retratava-se o campesinato não enquanto civilização autônoma mas como parcela da população subordinada ao poder da cidade, assimilável funcionalmente (em diferentes graus) à ordem industrial e moderna, conceito denominado de sociedades parciais, diferentemente articuladas a poderes urbanos (*part societies*), situadas no caminho do desenvolvimento agroindustrial, enquanto outros já apontavam as sociedades camponesas enquanto “representantes de instituições não-mercantis de organização da economia, tais como sistemas de reciprocidade e troca” (ALMEIDA 2007).

Com a emergência da questão ecológica, o reconhecimento das tecnologias tradicionais e sua reavaliação positiva em relação às tecnologias da revolução verde vem se tornando um fator desestabilizador da narrativa de inexorabilidade do desenvolvimento e da modernização tecnológica e social do campesinato. Entretanto, o que ocorreu também foi o destacamento dos atores dos diferentes grupos integrantes da macro-categoria campesinato, em virtude de suas singularidades ecotécnicas: o seringueiro, quebradeiras de coco etc. Com isto o debate da reforma agrária antes em primeiro plano da questão rural, passa a ser atravessado por outras marginalizações e, com isto, emergem outras modalidades de reconhecimento, regularização fundiária. Os sem-terra emergiram enquanto grupo específico dentre outros que antes compunham, de maneira homogeneizante e teleológica, a categoria campesinato, assumindo agora outras denominações: quilombolas, ribeirinhos, seringueiros, faxinalenses etc. (IBIDEM).

A questão da reforma agrária ambientalmente diferenciada ganha impulso ao trazer a dimensão das florestas, das águas, para além de uma paisagem agrícola convencional, na qual os elementos comporiam o cenário da ação e transformação humana, uma paisagem que também define a organização humana em razão de suas singularidades ecológicas. Nisto assemelhar-se-ia aos debates realizados por Mary Allegretti (2008) acerca do movimento dos seringueiros, no qual apesar de também entrarem em conflito com fazendeiros se distinguiriam dos movimentos de um conjunto mais amplo de trabalhadores rurais uma vez que lutam por recursos florestais, e não somente a terra, apesar do reconhecimento das suas conquistas históricas. Por outro lado, também se aproximaram do movimento ambientalista,

mas não o fizeram “por uma concepção abstrata sobre a natureza, e, sim, porque a utilizam como fator de produção e meio de vida”.

No caso dos seringueiros, do qual, a partir da organização enquanto trabalhadores rurais emerge uma categoria mais específica, dos seringueiros, inclusive sob o denominador de comunidade tradicional, obtendo com isso reconhecimento institucional específico, é possível encontrar o movimento que retrata Mauro de Almeida (2007) de desmembramento da macrocategoria trabalhador rural, e de sua agregação homogeneizante, simultaneamente à constituição e afirmação de outras identidades, demandas, organizações. No entanto, é preciso atentar ao movimento, descrito anos antes por Moacir Palmeira (1989), no qual a categoria trabalhador rural emergiu enquanto identidade capaz de dar a visibilidade política à pauta da reforma agrária e de transformá-lo em sujeito de direitos. Ainda mais se considerarmos a perseguição ao termo “campepinato” operado pela ditadura militar (dada a histórica e efetiva atuação anterior das Ligas Camponesas) e a necessidade da “elaboração de uma identidade de classe pelos que trabalham no campo”.

“O movimento sindical dos trabalhadores rurais conseguiu, todavia, realizar a proeza política de, desvincilhando-se da diversidade de termos que eram utilizados pelos organismos oficiais, de campônio a rurícola, apropriar-se eficazmente daquele que era simultaneamente o mais neutro (porque genérico) e o menos neutro (pela referência ao trabalho)— *trabalhador rural* [...]” (IBIDEM)

Portanto, colocando em diálogo os textos de Moacir Palmeira (1989) e Mauro de Almeida (2007), podemos observar dois movimentos distintos, e, em alguma medida, opostos. Inicialmente uma convergência no uso político da categoria trabalhador rural como forma de garantir institucionalidade, coesão e projeção das reivindicações dos grupos envolvidos. Entretanto observa-se também um processo de divergência das identidades e pautas então compreendidas dentro da macro-categoria e a ascensão de atores que se definem a partir de características mais específicas dos seus territórios e modos de vida. Torna-se relevante atentar ao fato que a convergência de diferentes grupos na categoria trabalhador rural, antes de um processo de imposição estatal, foi uma estratégia política, bastante eficaz na luta por direitos, assim como mais recentemente são os processos que se dão no sentido inverso, isto é, de emergência e protagonismo de categorias e pautas mais específicas.

A teoria do reconhecimento se apresenta também como um instrumento analítico que pode contribuir à discussão dos assentamentos ambientalmente diferenciados. A partir dos estudos de Thula Pires (2017), a compreensão de políticas que permitam a composição de subjetividades sadias surge como um dos grandes desafios da ordem democrática em um país no qual grande parte da população é marginalizada por não estar incluída dentro do protótipo da cidadania brasileira moldado a partir do sujeito homem, branco, proprietário, heterossexual, cristão etc.

No entanto, a dimensão ecológica do não-reconhecimento da reforma agrária é somente um dos aspectos de amplos processos que podemos denominar a não-realização da reforma agrária hoje. É a ambientalização da reforma agrária às avessas, onde o poder público passa a exigir a tradicionalidade das comunidades como marcador de distinção ambiental para assentamentos ambientalmente diferenciados. Nesse sentido podemos identificar três movimentos: 1) o tecer de um argumento alinhado às novas diretrizes neoliberais do desenvolvimento sustentável que cria clivagens, novas mercadorias supostamente sustentáveis por uma perspectiva ambiental sem que se altere a estrutura política e social de seus modos de produção, mas antes adotando uma perspectiva meramente técnica; como contrapartida da

categoria “ambientalmente diferenciado” temos a oneração dos assentamentos convencionais; 2) essencialização de povos e comunidades tradicionais articulada ao mito da natureza intocada e do bom selvagem, a dimensão do racismo ambiental: a “sustentabilidade” quando fora do meio tecnocrático, é atribuída a um passado idílico de uma tradição estática, retirando do presente a potência de articulação de diferentes modos de vida para produção de alternativas ecológicas e, como decorrência disso, 3) privilegia-se formas privadas, proprietárias, de conservação ambiental em detrimento das coletivas e comunitárias, como podemos depreender do caso da ordem de remoção do PDS Osvaldo de Oliveira para implantação de uma RPPN na antiga fazenda.

A partir de “O mármore e a murta”, Eduardo Viveiros de Castro (2014) se utiliza do conceito da inconstância ameríndia, utilizado pelos missionários jesuítas, mas também por leigos, no início da colonização do Brasil, para se denotar o que se percebeu enquanto um “misto de volubilidade e obstinação, docilidade e recalcitrância, entusiasmo e indiferença” cujo sentido era inapreensível aos colonizadores. Esta ontologia permeia, em maior ou menor grau, tanto os imaginários sociais como os estudos sobre a sociedade brasileira e a ruralidade, como no caso da antropologia racialista de Gilberto Freyre e seu tema das três raças que atribuída aos indígenas a percepção e a preguiça vegetal; ao negro o sentimento e o vigor animal, restando ao branco a humanidade racional e constante.

Se por um lado o trabalhador rural (ou mesmo o campesinato) emerge enquanto categoria homogeneizadora (ALMEIDA 2007) e desencantada de suas peculiaridades étnico-culturais e religiosas (frente à uma modernidade crescentemente industrializada e “racionalizada”), ela reúne os segmentos étnico-culturais desprivilegiados da população (e brancos pobres) formando uma grande classe sistematicamente desprivilegiada. Considerar as singularidades tradicionais camponesas enquanto uma só tradição abstrairia as diferentes matrizes culturais que compõe esse campo que por muitas vezes foi e ainda é indistintamente atribuído à “cultura popular” (sem mesmo atentar às clivagens dos macro-grupos africanos, dos quais poderíamos ressaltar bantus, yorubás, nagôs, e indígenas, todas as diversas etnias presentes no território brasileiro e seus diferentes costumes). Antes que um lusitano inconstante, somos outros ameríndios e africanos - “o que muda quando o sujeito da “história” não é mais um ocidental[...]” (VIVEIROS DE CASTRO 2014).

O esforço empreendido para transformar multiplicidades de povos e culturas em uma categoria comum de campesinato, e posteriormente de trabalhador rural, traduzia a recusa à disciplinarização dos corpos sujeitos em deficiência aos olhos dos disciplinadores. Alguns estudos rurais apontam como essas clivagens étnico-culturais persistem mesmo no interior dos processos de reforma agrária. É o caso do trabalho de Neusa Zimmermman (1994), no qual a operacionalização do “projeto comum de ser ‘colono’” encontra-se com o acidentado relevo social das diferenças entre grupos étnicos. No caso do estudo de Zimmermman, as divergências entre os “de origem” (descendentes de alemães e italianos) e os “brasileiros” ou “caboclos” (descendentes de “espanhóis” e indígenas) expressam-se em diferentes graus de articulação e diferentes estratégias de composição em relação às formas de organização “ideais”, colocadas enquanto tensionamento entre “trabalho coletivo” e “trabalho comunitário” Os “de origem”, mais numerosos, compunham-se mais facilmente (de acordo com esquemas de lealdade primordial étnico-cultural) dentro do esquema de trabalho coletivo ideal (de todo o assentamento e em moldes de agroindustrialização), enquanto o grupo dos “caboclos”, tratado como *outsider* (às avessas), encontra mais aceitação nos pequenos arranjos familiares que não abrangem a totalidade do assentamento, rotulado como “trabalho comunitário” e associado ao individualismo. A partir da temática do trabalho, Zimmermman

aponta para as tensões étnico-raciais ainda que o faça sobre uma perspectiva de “desafio de organização interna”. Mais de duas décadas depois, no entanto, um estudo realizado por Raumi Souza (2017) aponta a centralidade da temática racial na luta pela reforma agrária, não enquanto questão organizacional, mas enquanto uma estratégia política do MST.

Esse fenômeno da transformação da nomenclatura da identidade coletiva a partir da aderência à novas categorias, por sua vez associadas a novos repertórios e formas de ação e reivindicação política, ou em outras palavras, de novas concepções “de luta” pode ser observado no processo apontado por Ondetti, Wanbergue e Afonso (2010) nos movimentos sociais de luta pela terra na fronteira de expansão agrícola amazônica, tomando por referência o estado do Pará, no qual estão localizados 12% de todos os assentamentos do país (à época do estudo o Pará correspondia a um quinto dos assentamentos do país). Apenas 15% das ocupações promovidas no estado durante a década de 1980 foram mobilizados pelo, então recentemente criado, MST, o que revela uma intensa atividade e organização popular anterior à chegada desse movimento específico na região. Esses movimentos progressos baseavam-se na identidade de luta dos posseiros e mobilizavam um repertório específico, “com base em uma organização mais frouxa, grupos menores e no desgaste da resistência dos proprietários rurais por meio de persistência e [do uso da] força” (ONDETTI, WANBERGUE e AFONSO 2010). No entanto, a chegada do MST na região trouxe também novas formas de organização e táticas de protesto, entre elas a organização de protestos que mobilizassem a opinião pública ao passo que pressionava pela interferência de instituições federais para dirimir conflitos que se alastravam localmente.

O repertório de ação política, assim como a identidade de luta dos posseiros se constitui a partir dos enfrentamentos que emergem do grande influxo populacional deslocado para a região, em especial no Sudeste do Pará, por conta de diferentes iniciativas governamentais de colonização, envolvendo tanto a alienação e concessão de terra para atores mais capitalizados ou ligados a empresas transnacionais, advindos de regiões mais desenvolvidas do país, quanto a criação de assentamentos de reforma agrária para a população de lavradore(a)s pobres sem terra. A política de colonização se articulava à abertura de grandes estradas na região, ao longo das quais, era anunciado, seriam implementados assentamentos e projetos agrícolas, de maneira que a proximidade das rodovias permitisse o escoamento da produção (*idem*). As disputas entre esses diferentes atores passam a atuar como catalisador da expansão da fronteira agrícola. Grandes projetos como a construção da barragem de Tucuruí ou o início da prospecção minerária em Carajás no final da década de 1970, assim como o alastramento dos garimpos (dentre os quais o mais notório foi o de Serra Pelada na década de 1980) intensificam os conflitos e a violência na região.

A assimetria de poder político entre os grupos de lavradore(a)s pobres e outros mais abastados com maior proximidade às elites e classes dominantes locais, pendendo a atuação do poder público local contra esse(a)s lavradore(a)s, pressionando-o(a)s a se organizarem em grupos mais localizados, tendo, em alguns casos, que recorrer à defesa armada de seus territórios contra ataques de pistoleiros, fazendeiros e/ou outros colonos. Dessa forma, esses grupos locais se organizavam em torno do direito ao reconhecimento da posse sobre os imóveis localizados em regiões apontadas genericamente pela ditadura militar enquanto destinadas à colonização. Ondetti, Wanbergue e Afonso (2010) apontam como a chegada do MST na região durante a década de 1980 trouxe também outros repertórios de ação política assim como uma nova categoria política de identidade, o trabalhador rural sem-terra. Ações até então não habituais entre os posseiros da região passaram a ser incorporadas pelos movimentos já existentes no local. Entre elas, o MST buscava articular os conflitos de caráter

local junto à esferas federais e ao INCRA limitando a influência das elites locais nesses processos. Para isso mobilizava atos de grande escala incluindo também manifestações em centros urbanos regionais de maneira a pressionar instituições estatais e a opinião pública ao visibilizar os conflitos rurais (*idem*).

Deslocava-se assim o foco do enfrentamento que passava a pressionar pelo posicionamento de outros atores institucionais, articulações até então não compreendidas enquanto centrais na luta pela terra no Pará. E à medida que esse repertório de ações políticas passa a ser incorporado por outros grupos, também populariza-se a categoria do trabalhador rural sem-terra (*idem*). Se o posseiro buscava o reconhecimento de uma posse supostamente mansa e pacífica em áreas anteriormente apontadas genericamente pelo Estado enquanto destinadas à colonização, a categoria do trabalhador rural sem-terra explicita no seu nome o conflito latente da desigualdade e da concentração de terra ao realçar uma categoria de classe também com conotação de direito, questionando mais abertamente o latifúndio privado.

No ano de 2010 Ondetti, Wanbergue e Afonso analisavam esses processos de intercâmbio de repertórios de ação política e da identidade política de luta no Pará. Em 2009 a Lei nº 11.952 viria a validar institucionalmente a orientação da política fundiária para a regularização das posses mansas e pacíficas nos imóveis da União na Amazônia Legal. Em 2017 a Lei nº 13.465 viria por sua vez confirmar a reorientação geral da política de assentamentos de reforma agrária e regularização fundiária no país. Os programas subsequentes como o Titulômetro (governo Temer) e o Titula Brasil (governo Bolsonaro) elegem a posse e a transferência da propriedade enquanto principal forma de acesso à terra, incentivando com isso a ocupação de mais imóveis públicos e divergindo o pressionamento e a contestação popular das grandes propriedades privadas.

Um aporte de Jorge Romano (1994) traria chaves de compreensão desses fenômenos, como continuidades (dos preconceitos e *habitus* étnico-raciais, religiosos) e descontinuidades (novas relações fundiárias, sociais políticas e econômicas a partir da reforma agrária) e também a problemática da dicotomia entre individual e coletivo embora deva haver esforço, em sua opinião, para a construção e manutenção da coexistência entre ambas as formas de controle e uso nos territórios.

Assim como a estátua de murta volta a crescer após sua modelagem, transfigurando as imagens nela impressas, o trabalhador rural volta a se dispersar em multiplicidades, como poria Mauro de Almeida (2007), se reconhecendo em diversas outras categorias: quilombolas, ribeirinhos, seringueiros, caiçaras e mais recentemente, com a emergência da agroecologia enquanto campo científico e popular, nas universidades e, principalmente, fora delas, retoma-se a discussão sobre o campesinato. Não pelo antigo viés do atraso, ou das sociedades parciais, mas pela potência atual que representam nas áreas de segurança e soberania alimentar, preservação de patrimônios culturais e genéticos, conservação ambiental e alternativas epistemológicas (ontológicas e cosmológicas) à modernidade colonial contrariando a concepção de que as culturas como as camponesas:

“[...] uma vez convertidas em outras que si mesmas, as sociedades que perderam sua tradição não têm volta. Não há retroceder, a forma anterior foi ferida de morte. O máximo que se pode esperar é a emergência de um simulacro inautêntico de memória, onde a “etnicidade” e a má consciência partilham o espaço da cultura extinta”. (VIVEIROS DE CASTRO 2014)

No caso do assentamento Irmã Dorothy a recusa do INCRA e a imposição da tradicionalidade como condicionante ao PDS, de modo a situar essa tradicionalidade em um passado remoto e estático, evidencia uma concepção rígida de cultura (uma estátua de mármore identitário), de essências entrópicas e inatingíveis, que temporaliza a diferença. Ao fazê-lo, atrela os sentidos da gestão ecológica coletiva (ou do desenvolvimento sustentável no caso dos PDS) à uma tradição pretérita e atávica, a qual cabe à institucionalidade preservar e distinguir das demais, consideradas como que simulacros ilegítimos e não passíveis de reconhecimento. Já no caso do PDS Osvaldo de Oliveira, como foi apontado, podemos observar que as instituições públicas promovem argumentos no sentido de apontar o modelo privado de RPPN's enquanto mais eficiente na conservação ambiental. Ao fazê-los, as instituições produzem e disputam os sentidos da ecologia privilegiando a propriedade privada e o modelo individual enquanto único futuro possível da sustentabilidade, reproduzindo os discursos da “economia verde” liberal, e por outro lado, deslegitimando as alternativas coletivas à ecologia e situando-as enquanto resquícios tradicionais.

De toda a forma, o não-reconhecimento (ou a não paridade participativa) é uma dimensão da não-realização da reforma agrária que permeia as demais. Podemos observá-lo nos fenômenos de judicialização e de militarização da reforma agrária, seja na exclusão de assentada(o)s como parte interessada nos processos judiciais e no cerceamento de seus direitos, como no caso da ação civil pública do Osvaldo de Oliveira, entre muitos outros, seja pelo tratamento violento dispensado às famílias assentadas pelo emprego das forças policiais militares, em desrespeito às garantias constitucionais e legais, como a função social da propriedade e a dignidade da pessoa humana.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Introduzimos a problemática da pesquisa, que percorre o texto, com apontamentos sobre o processo permanente de desmonte da política pública da reforma agrária e da priorização da resolução dos conflitos por terra mediante políticas de regularização fundiária, com o abandono gradual de instrumentos constitucionais como a desapropriação por interesse social (ALENTEJANO, 2018). Esse processo de regularização focaliza-se sobre imóveis da União, e sua transferência por meio da titularização da propriedade privada e subsequente introdução no mercado imobiliário. Com isso, acirra-se a disputa entre as formas de controle e uso da terra. Essa prática de esvaziamento das políticas de reforma agrária em detrimento de políticas de regularização fundiária, nos aponta Moacir Palmeira (1984), já foi amplamente utilizada durante a ditadura militar enquanto uma parte da estratégia de não-realização da reforma agrária, que corria em paralelo à promoção de uma “modernização conservadora” no campo (o aprimoramento técnico industrial do maquinário e dos insumos agrícolas aliado à manutenção das estruturas fundiárias concentradas). A partir das exposições de Moacir, é possível identificar um padrão histórico cíclico do qual a lei nº 13.465/17 não deixa de ser expressão. Períodos em que o Estado brasileiro participa mais ativamente no fomento do mercado de terras pela disponibilização de imóveis sob a titularidade pública por meio da reformatação de instrumentos de regularização fundiária.

A declinação de políticas de implementação de assentamentos de reforma agrária para as de regularização fundiária acentuam o caráter de resolução técnica de conflitos individuais supostamente oriundos da ação espontânea de famílias isoladas ao se assentarem em terras públicas. Com isso constrói-se a ideia de um “bom ocupante” de posse mansa e pacífica em oposição ao “mal ocupante”, que confronta as estruturas econômicas protegidas pelo Estado de maneira coletiva, assim como às organizações às quais está normalmente associada essa personagem do psico-drama social. Simultaneamente, a reivindicação de formas fundiárias coletivas e/ou públicas é marginalizada, tornada residual, ao passo que há atuações progressivas da administração no sentido de deslegitimação da interlocução com movimentos sociais, lideranças populares e mediadores, assim como de recusa à suas reivindicações, estreitando a esfera participativa e deteriorando as relações entre instituição e movimentos, cuja natureza, quando é de cooperação ou até mesmo parceria, revela-se central para o sucesso na implementação da política pública. A deslegitimação dos interlocutores é uma das dimensões do que José de Souza Martins (1984) apontou enquanto elemento do processo de militarização da reforma agrária. Outras dimensões desse processo incluiriam a desmobilização dos grupos locais e a intervenção do Estado ou militar na vida da população rural civil. Buscou-se indagar em que medida os marcos normativos estabelecidos pela Lei nº 13.465 e seus efeitos, entre eles a consolidação compulsória dos assentamentos e o direcionamento do Título de Domínio como forma geral de acesso à terra, além de sua operacionalização em escala ampliada através de programas públicos, que nas suas releituras contemporâneas assumem formas como a do “Titulômetro”, surtiriam efeitos de desmobilização de grupos locais análogos ao que se refere José de Souza Martins.

As diferentes categorias mobilizadas ao longo dos capítulos, entre elas, a militarização da questão agrária (MARTINS 1984), a não-realização da reforma agrária (PALMEIRA 1994), o desmonte da reforma agrária (SAUER E LEITE 2017) e a contrarreforma agrária (ALENTEJANO 2015), apresentam um panorama histórico mais alongado evidenciando continuidades e descontinuidades (ROMANO 1994), ou ciclicidades, nos conflitos fundiários e nas orientações das políticas públicas. A escolha da categoria não-realização para o título se

deu na medida em que foi considerada expressiva da *rationale* do discurso neoliberal, de Estado mínimo em aparente inação, que se apresenta mínimo na prestação de serviços públicos, por outro lado acelerando ativamente a privatização dos bens públicos e comuns e a repressão à resistência das populações, em um “intervencionismo negativo” (DARDOT E LAVAL 2016).

A não-realização da reforma agrária, buscou-se demonstrar, assume diferentes expressões; tratamos de algumas como o reconhecimento, que vai, desde a recusa do poder público em relação às reivindicações dos movimentos sociais pela liberdade de escolha das formas de implementação da política e da organização do território, até a recusa da existência, da presença mesmo, dos trabalhadores rurais em situações de ocupação que já perduram anos e da ausência de uma atuação das instituições públicas no sentido de regularização dos potenciais beneficiários, que já residem nos imóveis, por meio da política pública da reforma agrária (o que se observa, no entanto, é a substituição por uma política pública de regularização), como é no caso experienciado pelas famílias do Irmã Dorothy.

Há uma determinada pluralidade de abordagens dos diferentes atores institucionais dentro do INCRA, que, a partir de suas competências, apresentam diferentes representações do território do Dorothy. Por um lado, no Laudo Agrônomo de Fiscalização há crítica ao mau uso ambiental do imóvel anteriormente à desapropriação, com instalação de usina de tratamento de lixo em zona hídrica sensível, desmatamento de matas ciliares etc. Em outros momentos, ao longo da implementação foi possível evidenciar momentos em que o território é estigmatizado pelos técnicos do INCRA, com amplas áreas sendo consideradas inutilizáveis, o que chegou a suscitar a redução do número de famílias a serem assentadas. Entretanto esse tipo de consideração se baseia em modelos agrícolas que não contemplam outros potenciais de uso e aproveitamento das condições geomorfológicas em que o assentamento se insere, em outras palavras, nem os técnicos sabem direito o que fazer ali.

As famílias do Irmã Dorothy estão progressivamente desenvolvendo formas de uso do território, e técnicas de manejo agrícola associado à conservação do ecossistema local; há experimentações agroecológicas em curso. Nesse aspecto constata-se uma clivagem acentuada da paridade de participação de que trata Nancy Fraser, uma vez que, nos termos de Honneth, esses sujeitos não são reconhecidos enquanto passíveis de desenvolvimento de técnicas endógenas, e nesse caso recusados de acesso às instâncias que validam os saberes, perpetuando, por um lado, a reprodução dos padrões culturais institucionalizados (FRASER e HONNETH 2003), e, por outro, paradigmas intervencionistas que privam grupos subalternizados dos espaços de deliberação. Portanto a dimensão da disputa entre diferentes concepções de agricultura, desenvolvimento agrário e suas funções sociais, levantada, entre outros, pelo debate da agroecologia, é também um elemento central para se pensar a política pública da reforma agrária hoje, e suas interseções com a questão ecológica, como no caso dos assentamentos ambientalmente diferenciados e, mais especificamente, da reivindicação da comunidade do assentamento Irmã Dorothy.

Os processos aqui demonstrados enquanto continuidades do que Moacir Palmeira chamou de não-realização da reforma agrária adquirem tamanha profundidade a ponto de suscitar reações de diferentes instituições do Estado. Foram identificados dois casos de confrontação, junto ao Judiciário, da atuação de um breve histórico de atuação institucional no sentido de confrontação dos órgãos do Poder Executivo pela omissão em relação às responsabilidades administrativas e constitucionais de implementação da reforma agrária. O



primeiro caso é a proposição da Ação Civil Pública (ACP)<sup>152</sup> nº 1001150-31.2020.4.01.4301 pelo Ministério Público Federal contra o INCRA, em março de 2020, apontando possíveis irregularidades ou omissões nos “processos administrativos de desapropriação instaurados há quase 10 anos [que] ainda não foram concluídos e seguem sem perspectiva de finalização em curto prazo”<sup>153</sup>, no caso das Fazendas Ypê e Junqueira, em Babaçulândia (TO).

Outro caso de judicialização da não reforma agrária se deu em dezembro de 2020, com a proposição conjunta de uma Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), processada no STF enquanto ADPF nº 769, na qual figuram enquanto partes i) Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG), ii) Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil (CONTRAF), iii) Partido dos trabalhadores (PT), iv) Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), v) Partido Comunista do Brasil (PcdoB), vi) Partido Socialista Brasileiro (PSB) e vii) Rede Sustentabilidade (REDE).

Na ADPF essas organizações apresentam um panorama geral de desmonte da política pública e expectativas de ainda maior deterioração para 2021. Apontam que no Projeto de Lei Orçamentária Anual referente à esse período, o cenário do INCRA é alarmantemente deteriorado, com redução significativa de recursos financeiros para o setor (os cortes variam entre 71,1% e 99,9% para diferentes departamentos), a exceção do departamento de indenização a desapropriados em sentença judicial, que apresentou aumento de 21% (Tabela 10)

**Tabela 10: Orçamento do INCRA no Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2021**

<b>Ação</b>	<b>LOA 2020</b>	<b>PLOA 2021</b>	<b>Varição</b>
Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado	1.728.643.898	2.101.876.780	21,60%
<b>Assistência Técnica e Extensão Rural</b>	7.475.328	7.570	-99,90%
<b>Monitoramento de Conflitos Agrários e Pacificação no Campo</b>	478.946	84.802	-82,30%
<b>Promoção da Educação do Campo</b>	13.358.458	20.515	-99,80%
<b>Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas</b>	3.242.132	329.865	-89,80%
<b>Consolidação de Assentamentos Rurais</b>	77.420.484	22.394.988	-71,10%
<b>Aquisição de Terras</b>	12.292.327	668.701	-94,60%
<b>Reforma Agrária e Regularização Fundiária</b>	6.121.123	32.423	-99,50%
<b>Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas</b>	267.714.561	16.216.355	-93,4%

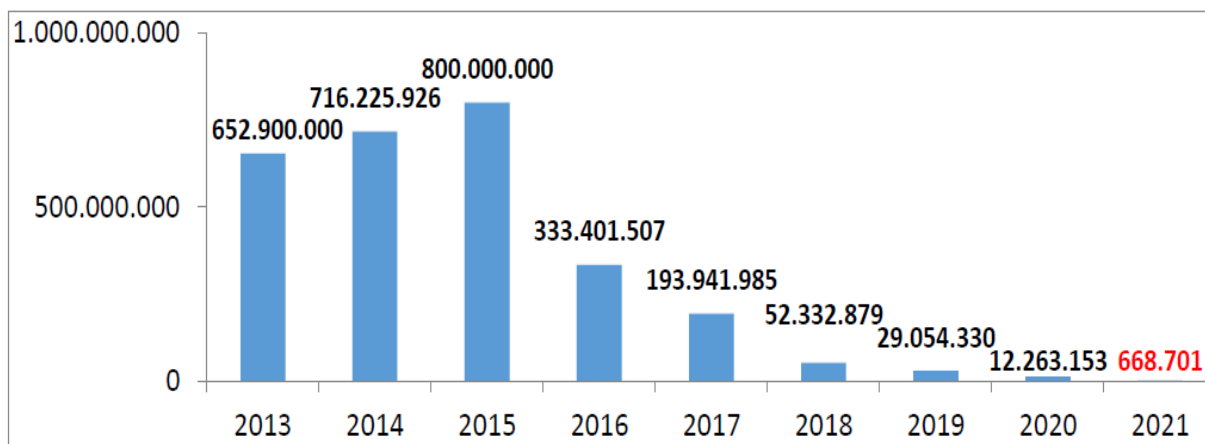
Fonte: Assessoria Parlamentar - PT<sup>17</sup>

<sup>152</sup> No caso, a ACP nº 1001150-31.2020.4.01.4301.

<sup>153</sup> Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/to/sala-de-imprensa/noticias-to/mpf-ajuiza-acao-civil-publica-para-obrigar-incra-a-concluir-processos-administrativos-para-desapropriacao-de-imoveis-rurais-em-babaculandia-to> (último acesso 20/12/20).

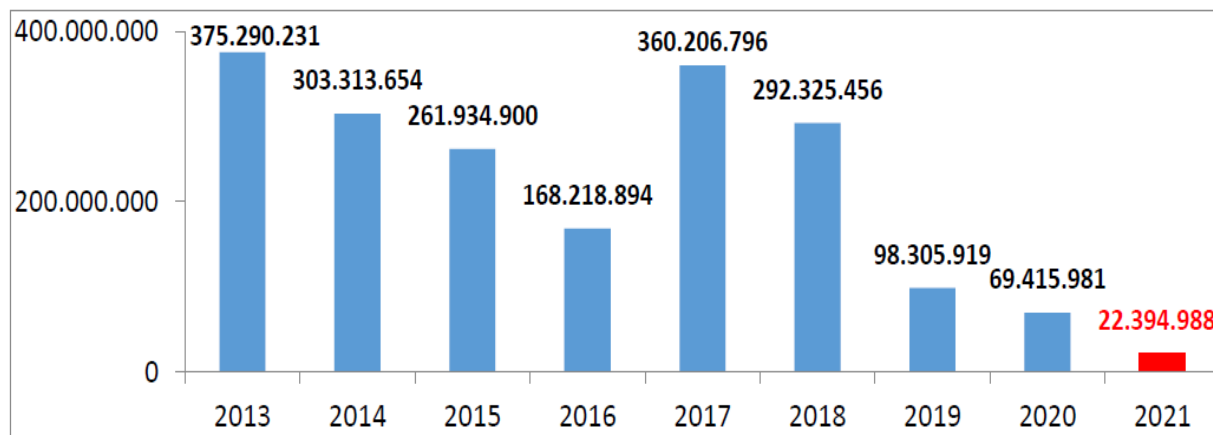
Ainda de acordo com a referida ADPF, o ano de 2019 seguido de 2020 ou mantiveram ou alcançaram baixas históricas em praticamente todos os indicadores de investimento na política pública da reforma agrária como indicam os dados referentes à dotação orçamentária para obtenção de terras (Gráfico 7), desenvolvimento de assentamentos (Gráfico 8) e concessão de crédito instalação (Gráfico 9).

**Gráfico 7: Dotação atualizada – Obtenção de terras para reforma agrária 2013-2021**



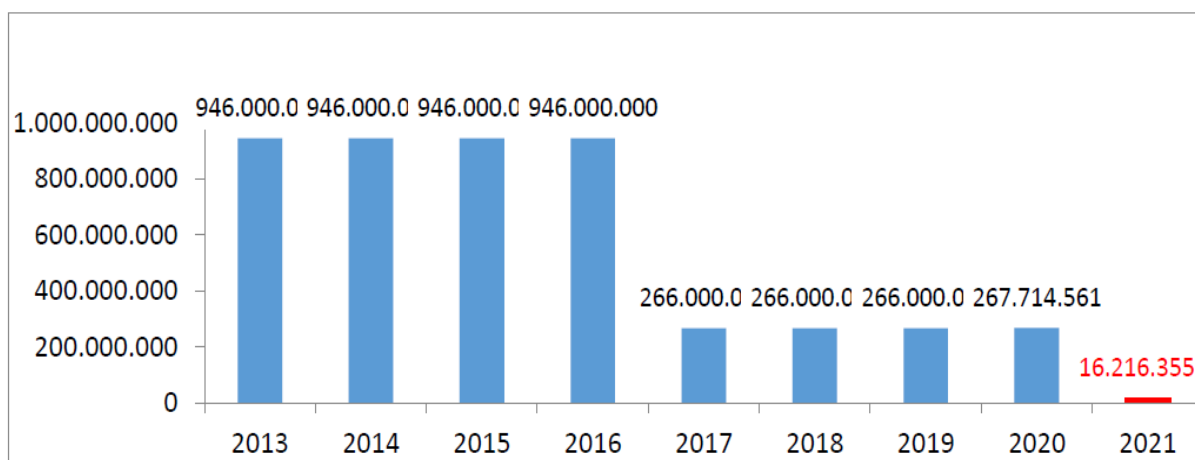
FONTE: SIOP. Elaboração - Assessoria Parlamentar PT

**Gráfico 8: Dotação atualizada – Desenvolvimento de assentamentos rurais 2013-2021**



FONTE: SIOP. Elaboração - Assessoria Parlamentar PT

### Gráfico 9: Dotação atualizada – Concessão de Crédito-Instalação às famílias assentadas 2013-2021



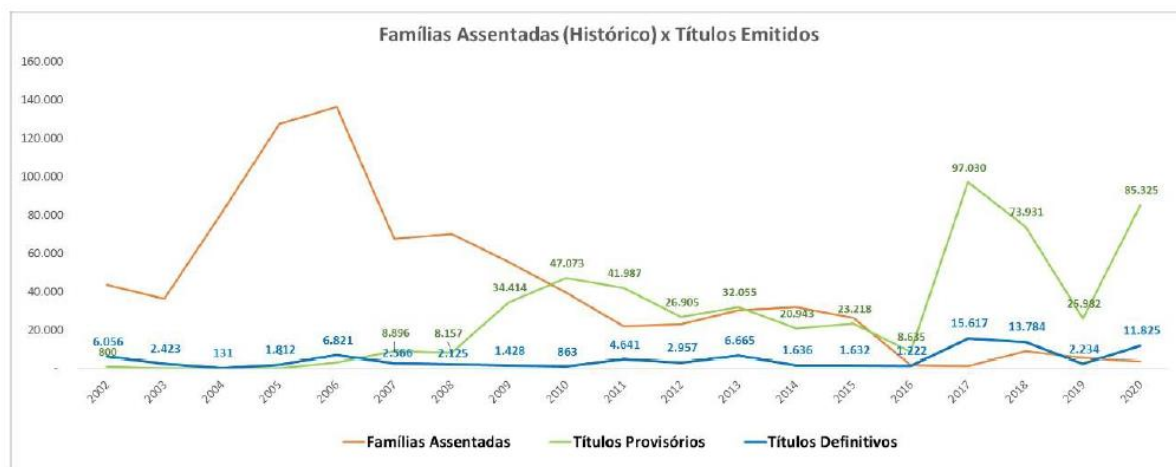
FONTE: SIOP. Elaboração - Assessoria Parlamentar PT

A elementos apresentados na ADPF ainda aponta a suspensão das atividades de vistoria de imóveis (estabelecida pelo Memorando-Circular INCRA nº 01/2019) e consequentemente da criação de novos assentamentos, além da desistência injustificada por parte do governo federal em processos de desapropriação já em tramitação (Memorandos-Circulares nº 06/2019 e nº 08/2019).

Os questionamentos contidos na ADPF foram admitidos pelo STF e por sua vez dirigidos ao INCRA. Em resposta, o órgão emitiu uma nota técnica na qual nega que estava em curso uma paralisação da reforma agrária, principalmente se comparada à série histórica, que apresenta forte queda a começar nas desapropriações desde o período Dilma se comparados aos governos anteriores de FHC e Lula. No entanto é admitida a suspensão das atividades para desapropriação de novos imóveis, por sua vez creditada à falta de orçamento para tais ações, apontando elementos que contribuíram para essa paralisação, entre eles a elevação dos preços de mercado da terra e a existência de lotes vazios. Destaca que os memorandos circulares nº 06 e 08 de 2019 foram revogados anteriormente à propositura da ação e que o Memorando-circular nº 01/2019 não se aplica às desapropriações já em curso. Afirma que a regularização fundiária tem apresentado alto desempenho com os índices de 2020 sendo inferiores somente a 2017 na série histórica (Gráfico 10<sup>154</sup>) e reforça o entendimento de que as regularizações também são parte da política da reforma agrária. Como forma de demonstrar os esforços da instituição nesse sentido, cita o lançamento do Programa “Titula Brasil”, em dezembro de 2020, cujo objetivo seria a “titulação nos projetos de reforma agrária do Incra ou terras públicas federais passíveis [...]”. Quanto à destinação do orçamento reservada à indenização, argumenta que tal medida não é discricionária mas resulta de determinações judiciais e que, no caso específico das indenizações de desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária, houve grande oneração do orçamento institucional com a mudança legal que obrigou o pagamento das parcelas indenizatórias sob a forma de precatórios em detrimento dos títulos da dívida agrária. Termina ainda expressando ser dever da autarquia revisar a conveniência da incorporação dos imóveis cujos processos judiciais de desapropriação vêm tramitando “há vários anos” sem imissão na posse.

<sup>154</sup> Nota-se entretanto que a crescimento mais notável nas titulações desde 2016 correspondem a títulos provisórios.

## Gráfico 10: Famílias assentadas (histórico) X títulos emitidos



Fonte: NOTA TÉCNICA Nº 360/2021/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA apresentada perante o STF em sede do processo da ADPF nº 769 (Processo nº 54000.121977/2020-41)

As políticas de não-realização da reforma agrária denunciadas recentemente por diversas instituições nas mais altas esferas políticas do país e, em larga escala, confirmadas (mesmo que negadas) pelos órgãos responsáveis parecem corroborar para os apontamentos realizados na presente pesquisa. Buscou-se sintetizar e concatenar diferentes elementos e escalas; as transformações legislativas, a morosidade judicial e executiva, o desinvestimento, a não participação de maneira a poder demonstrar como confluem para o não reconhecimento e para o desmonte do feixe de políticas públicas pelo qual se entende hoje a reforma agrária, a partir de suas evidências em um estudo de caso que condensa diversas expressões dessa contra-reforma agrária.

Como buscou-se demonstrar, há uma confluência histórica entre a atuação do Judiciário por meio da morosidade na apreciação da imissão na posse e demais fases do processo mas também com tentativas de paralisação e reversão judicial das desapropriações e implementações de assentamentos; do Legislativo, como no caso da paralisação da reforma pelo Acórdão nº 755/16 do TCU; mas principalmente da reversão institucional que hoje tem se acentuado dentro do próprio Poder Executivo: a desistência em processos judiciais de desapropriação já instaurados são abandonados, ao passo que criminaliza-se as famílias residentes dos assentamentos já implementados – nesse sentido há a produção institucional da irregularidade sobre aquele arranjo social, colocado em suspeita pelo aparato técnico dentro dos marcos principiológicos de neutralidade, impessoalidade e proporcionalidade. Uma vez irregulares se apresenta necessária uma intervenção do Poder público sobre o território, e legitima-se a, como viés de confirmação, a regularização. No caso do Irmã Dorothy é flagrante como o mecanismo de seleção por edital atua no sentido de estabelecer uma examinação<sup>155</sup> prévia dos beneficiários e sua adequação a determinados pressupostos que estabelecem perfis considerados prioritários. O sistema de edital pretende esvaziar o sentido da reivindicação popular por meio dos movimentos que organizam a luta coletiva pela terra com respaldo constitucional por meio de uma abordagem técnica, em um quadro simples de

<sup>155</sup> Utilizando-se aqui da categoria de exame de Foucault (1999), como elemento constitutivo dos regimes disciplinares. Como aponta, os efeitos dessas examinações devem ser “exteriores e anteriores à sentença”. Isto é, tão importante quanto o veredicto da examinação, são os efeitos comportamentais, a apreensão psicológica, que induz nos sujeitos a ela submetidos.

soma de pontos que desconsidera a complexidade dos conflitos atuais dos territórios, mas que pretende apontar as famílias que lutaram e construíram os assentamentos enquanto empecilhos à execução da política pública.

No atual quadro institucional proposto, os movimentos sociais são representados enquanto organizadores da irregularidade. Para a atual orientação do poder público, não há necessidade nem espaço para a participação popular no sistema de edital. Soma-se a isso os discursos estigmatizantes desses movimentos difundidos nas redes sociais e por ocupantes de mandatos e posições públicas em diferentes níveis da federação. Acusados de comunismo, marxismo cultural, etc, busca-se construir a ideia de inimigos internos (MARTINS FILHO 2021). Nesse aspecto a referida militarização da reforma agrária articula-se a, ou é um desdobramento mesmo de, um processo mais amplo, denominado políticas de contrainsurgência (MARINI 1978) ou reconfiguração do Estado de contrainsurgência, no qual, em detrimento da conciliação dos conflitos existentes, o poder público atua preventivamente para neutralizar eventuais ações dos grupos considerados “ideológicos”, buscando suprimir as alternativas institucionais e mobilizando contra eles as forças de segurança na alegada proteção da propriedade.

Assim, soterradas as possibilidades do que Camila Penna (2015) chama de relações de parceria, há o afastamento geral do INCRA dos diálogos com os assentamentos que vai desde a instalação do INCRA em um edifício, onde opera também o Ministério Público Militar, com estrito esquema de segurança, cuja entrada é vedada sem hora marcada, até o recrudescimento da hostilidade por parte dos funcionários da autarquia, como relatada por diverso(a)s assentado(a)s, e de estímulo à conflitos internos, envolvendo regimes de titularidade e organização dos assentamentos, entre grupos divergentes, elegendo na comunidade os interlocutores que mais se alinham com a orientação institucional, que são selecionados como representantes daquele território na esfera pública, corroborando na validação das hipóteses institucionais e legitimando a intervenção com objetivos de regularização. Opera-se com isso outra faceta da distinção entre o “bom ocupante”, que aceita as novas orientações do órgão e a redução da reforma agrária à esfera individual, inserida em um regime de seleção por edital e eventual obtenção da terra via TD, estabelecendo nas relações marcos de competição nos quais os bons ocupantes esperam obter melhores condições, e o “mal ocupante”, que questiona e diverge das diretrizes atuais do INCRA ao reivindicar outras formas de desenvolvimento do território e modalidades legais de controle e uso da terra que possibilitam, junto às áreas individuais/familiares, espaços para a produção e convívio coletivo com a titularidade do(a)s beneficiário(a)s via CDRU.

Esses processos resgatados, de não-realização da reforma agrária ou de militarização da reforma agrária, coincidem na reorientação de políticas de desapropriação de grandes imóveis improdutivos para regularização fundiária de propriedades públicas, e na inserção de novos bens imobiliários, antes indisponíveis sob o manto da coisa pública, no mercado de terras. Por um lado assegura-se a propriedade privada que infringe o interesse público e o direito constitucional da função social da propriedade, garantindo sua estabilidade enquanto ativo financeiro, observada a crescente relevância das terras como “investimento seguro” (LI 2014) tanto pelo lastro conferido pela produção de commodities agrícolas quanto pela mercadoria imóvel que por sua vez pode ser utilizada enquanto garantia de crédito. Assim, a terra possibilita diferentes arranjos comerciais e financeiros articulados de distintas maneiras pelas diferentes frações de proprietários. Esse “investimento seguro” se torna ainda mais atrativo em momentos de instabilidade nos mercados financeiros e, estabelecendo essa tendência desde 2008 com a crise dos subprimes, a demanda por esse tipo de investimento

alavancou uma “corrida” global por terras (AREZKI, DEININGER E SELOD 2015), e com isso a expansão das fronteiras agrícolas, desmatamento, remoção e violência contra comunidades e práticas de grilagem, no que já foi apontado enquanto uma “tomada de terras global”.

Se por um lado Maristella Svampa (2013) chegou a propor que na América Latina, em seguimento a um primeiro momento do *consenso de Washington* na região, teria se configurado um *consenso das commodities*, por meio do qual o extrativismo e o *boom* da exportação de bens primários serviria de lastro para políticas sociais que orientaram os programas de governo dos ciclos progressistas das primeiras décadas do século XXI, aprofundando, no entanto a dependência. Posteriormente, já no final da década de 2010-2020, Svampa rearticulou suas considerações e propôs, na medida em que esse segundo Consenso também já demonstrava, em toda região, sinais de desgaste e tensionamento, permanecia constante o recrudescimento da violência contra as populações e comunidades tradicionais, coletividades rurais e organizações de trabalhadores se disseminava junto às disputas pelo controle e uso da terra e dos recursos minerais. Dessa forma, Svampa (2017) indagou quanto à possibilidade de um atual Consenso Anti-Indígena na América Latina. Assim o é porque essas comunidades e povos originários ou tradicionais, que fazem uso coletivo dos territórios, torna-os indisponíveis ao mercado de terras e à acumulação, o que, frente à crescente demanda de grandes grupos econômicos transnacionais, que conferem um aspecto cada vez mais monopolístico (MARINI 1978) ou oligopolístico à atividade agrícola e/ou partes fundamentais do processo de produção, cada vez mais complexa e capital intensiva, e distribuição, inserida em cadeias globais de valor, tensionando as relações entre as frações detentoras de propriedades a nível nacional, acirrando as disputas pelos territórios e a violência contra as coletividades que neles habitam.

A história do assentamento Irmã Dorothy expressa esse progressivo desmonte da política pública da reforma agrária. A confluência entre a atuação de diferentes instâncias do poder público na obstacularização da política de desapropriação de grandes imóveis improdutivos por interesse social para fins de reforma agrária e implementação de assentamentos, a criminalização dos movimentos sociais, a reorientação da reforma para a regularização fundiária, isto é, uma não-realização da reforma agrária que busca desmobilizar os repertórios e reivindicações sociais historicamente construídas. E no entanto, mesmo sob incessante hostilidade do Estado ou mesmo difusa, há anos as famílias do Irmã Dorothy resistem e seguem, avançando, na construção do território comum, plantando na terra antes improdutiva, identificando e protegendo as nascentes e a vegetação nativa mas também com clivagens e divergências internas quanto às diferentes possibilidades de controle e uso e ao futuro daquele território. Nesse sentido, o presente estudo de caso pretendeu apresentar alguns dos conflitos e contradições que se desenrolam nos territórios da reforma agrária e como as alterações normativas de direito fundiário mas também ambiental, em especial na última década, impactaram as dinâmicas institucionais de implementação do Irmã Dorothy, destacando a relevância de alternativas como o PDS e os assentamentos ambientalmente diferenciados, e intensificam os esforços dos movimentos sociais e famílias acampadas na afirmação da função socioambiental da reforma agrária.

## BIBLIOGRAFIA

AGUIAR-MENEZES, E. L.. Diversidade vegetal: uma estratégia para o manejo de pragas em sistemas sustentáveis de produção agrícola. Embrapa Agrobiologia-Documentos nº 177 (INFOTECA-E), 2004.

ALEIXO, Junior. A lei do agro e a busca por uma ‘nova safra de proprietários rurais’. Brasil Debate, 2020. Disponível em: [https://brasildebate.com.br/a-lei-do-agro-e-a-busca-por-uma-nova-safra-de-proprietarios/?fbclid=IwAR1zxZIY61GoTs53rlh\\_yKLh9tB93-oDrA7tAcUHHJTvJPoIb\\_ogsBsZNSk#.XxcIt1eAB4Q.facebook](https://brasildebate.com.br/a-lei-do-agro-e-a-busca-por-uma-nova-safra-de-proprietarios/?fbclid=IwAR1zxZIY61GoTs53rlh_yKLh9tB93-oDrA7tAcUHHJTvJPoIb_ogsBsZNSk#.XxcIt1eAB4Q.facebook) (último acesso em 02/09/20).

ALENTEJANO, Paulo. A centralidade da questão fundiária no cenário agrário brasileiro do século XXI. Anais do XV Encuentro de Geógrafos de América Latina, abril de 2015.

ALENTEJANO, Paulo. A política agrária do governo Temer: a pá de cal na agonizante reforma agrária brasileira. Revista OKARA: Geografia em debate, v. 12, n. 2, p. 308-325, 2018.

ALENTEJANO, Paulo. As políticas do Governo Bolsonaro para o campo: a contra-reforma em marcha acelerada. Revista da ANPEGE, [S.l.], v. 16, n. 29, p. 353-392, dez. 2020.

ALIMONDA, Héctor. La colonialidad de la naturaleza. Una aproximación a la ecología política latinoamericana. In: ALIMONDA, Héctor (coord.), La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina. Clacso, 2011.

ALLEGRETTI, Mary. A construção social de políticas públicas. Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 18, p. 39-59, jul./dez. Editora UFPR, 2008.

ALMEIDA, Mauro W.B. de. As colocações: forma social, sistema tecnológico e unidade de recursos naturais. Terra Indígena, ano 7, n. 54, 1990.

ALMEIDA, Mauro William Barbosa. Narrativas agrárias e a morte do campesinato. RURIS-Revista do Centro de Estudos Rurais-UNICAMP, v. 1, n. 2, 2007.

ALMEIDA, Mauro W.B.. As colocações: forma social, sistema tecnológico, unidade de recursos naturais. Mediações-Revista de Ciências Sociais, v. 17, n. 1, p. 121-152, 2012.

ALMEIDA, Mauro W. B. e CUNHA, Manuela C.. Populações tradicionais e conservação ambiental. In: CUNHA, Manuela C. (org). Cultura com aspas. São Paulo, Editora Ubu, 2017.

ANTUNES, Eduardo P.. Conflitos Territoriais em Áreas Protegidas do Sul Fluminense: o caso dos pequenos produtores familiares assentados no Parque Estadual Cunhambebe, Mangaratiba (RJ). Tese de Doutorado (geografia). PUC-Rio, 2017.

AREZKI, Rabah; DEININGER, Klaus; SELOD, Harris. What Drives the Global “Land Rush”? Oxford University Press on behalf of the World Bank, 2015. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25840> (último acesso em 10/01/21).

BALESTRIN, Diego; BALBINOT, Rafaelo; VALERIUS, Jaqueline. Código Florestal e aplicações práticas na pequena propriedade rural. In: Revista do Centro de Ciências Naturais e Exatas da Universidade Federal de Santa Maria, v. 14 n. 14 Set. 2013.

BARRETO, Rebeca Mascarenhas Fonseca et al. Os quintais das mulheres em comunidades fundo de pasto no sertão baiano: mapeando usos e manejo para a conservação da caatinga. Cadernos de Agroecologia, v. 15, n. 3, 2020.

BORGES, Fabio G. O arquétipo do etapismo e a revolução brasileira. Revista Aurora, v.1 n. 2, p. 26-37. 2008.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Agropecuário 2017.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) (último acesso em 28/04/20).

BRASIL. Lei nº 13.465 , de 11 de julho de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm) (último acesso em 28/04/20).

BRASIL. Lei nº 8.629 , de 25 de fevereiro de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm) (último acesso em 28/04/20).

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Portaria INCRA/P/Nº 477 , de 04 de Novembro de 1999. Disponível em: [http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/portarias/portarias-de-1999/portaria\\_incra\\_p477\\_041199.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/portarias/portarias-de-1999/portaria_incra_p477_041199.pdf). (último acesso em 04/10/2019).

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Portaria INCRA/P/Nº 268 , de 23 de outubro de 1996. Disponível em: [http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/portarias/portarias-de-1996/portaria\\_incra\\_p268\\_231096.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/portarias/portarias-de-1996/portaria_incra_p268_231096.pdf). (último acesso em 28/04/20).

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Instrução Normativa nº 97 , de 17 de dezembro de 2018. Disponível em: [http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/legislacao/instrucao-normativa/in\\_97\\_2018\\_1.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/legislacao/instrucao-normativa/in_97_2018_1.pdf) (último acesso em 28/04/20).

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Criação e Modalidades de Assentamentos . Disponível em: <http://www.incra.gov.br/assentamentosmodalidades> (último acesso em 28/04/20).

BRASIL. Decreto nº 98.897, de 30 de janeiro de 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D98897.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D98897.htm) (último acesso em 28/04/20).



BRASIL. Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9311-15-marco-2018-786320-publicacaooriginal-155039-pe.html> (último acesso em 28/04/20).

BRASIL. Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm) (último acesso em 28/04/20)

BRIANEZI, Thaís. A reforma agrária ecológica na Floresta Nacional de Tefé. Revista de Estudos Amazônicos, v. 153, 2007.

CARDOSO, Meri T.. Da reforma agrária a regularização fundiária: um estudo sobre agroestratégias para a construção de segurança jurídica e garantias ao direito de propriedade na fronteira agrícola. Dissertação de mestrado (ciências sociais para desenvolvimento, agricultura e sociedade), UFRRJ, 2019.

CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina Leme. Relatório. Onde estamos na implementação do Código Florestal? Radiografia do CAR e do PRA nos estados brasileiros. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2019.

COELHO, Vera S.P.; NOBRE, Marcos. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. Editora 34, São Paulo, 2004.

COMERFORD, John C.. Fazendo a luta, p 19-46. Relume-Dumará, Rio de Janeiro, 1999.

COSTA, Maria C. L.; PORRO, Roberto. Assentamentos convencionais e Projetos de Desenvolvimento Sustentável em Anapu, Pará: percepções locais da trajetória de implementação. Retratos de assentamentos, vol. 22 n.2, p. 63-98. 2019.

COSTA, Rodolfo B. M. L.. Instrumentos da reforma agrária: um estudo de caso da comunidade rural de Sebastião Lan II. Estudos Sociedade e Agricultura, v. 27, n. 3, p. 454-482, out. 2019.

COSTABEBER, José Antônio. Transição agroecológica: do produtivismo à ecologização. Sustentabilidade e cidadania: o papel da extensão rural. Porto Alegre: Emater/RS, p. 67-120, 1999.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal, p. 13-19. Editora Boitempo, São Paulo, 2016.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. O Comum, p. 23-56. Editora Boitempo. São Paulo, 2017.

DELLA PORTA, Donatella; DIANI, Mario. Social movements: an introduction, p 73-81 . Blackwell Publishing, Massachussets, 2006.

Departamento de Recursos Minerais do Rio de Janeiro. Panorama mineral do Estado do Rio de Janeiro 2012. Rio de Janeiro, 2012.

DIEGUES, Antonio C.. O mito moderno da natureza intocada, p. 25-36, 177-184. Editora Hucitec. São Paulo, 2008.

DOS SANTOS, João Dagoberto et al. Gestão Sustentável do Agroecossistema e da Paisagem: Assentamentos Rurais na Mata Atlântica. Cadernos de Agroecologia, [S.l.], v. 4, n. 1, dec. 2009.

ELIAS, Norbert. A sociedade de corte: investigação sobre a sociologia da realeza e da aristocracia de corte, p. 132-159. Editora Zahar, Rio de Janeiro, 2001.

FACCHIN, Leandro. Lei do agro moderniza as bases legais do crédito para o agronegócio. Consultor Jurídico, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jun-14/leandro-facchin-lei-agro-avanco-agronegocio> (último acesso em 02/09/20).

FALS-BORDA, Orlando; RAHMAN, Mohammed A.. Acción y conocimiento: como romper el monopolio con investigacion- accion participativa, p.7-36. Editora CINEP, Santafé de Bogotá, 1991.

FERNANDES, Bernardo M.. Formação e territorialização do MST no Brasil. In: CARTER, Miguel. Combatendo a desigualdade social: O MST e a reforma agrária no Brasil, p. 174. UNESP, 2010.

FERNANDES, Bernardo M.. Na mira do Congresso, ocupações são motor da reforma agrária no Brasil. Agência Pública, 2018. Disponível em: <https://apublica.org/2018/12/na-mira-do-congresso-ocupacoes-sao-motor-da-reforma-agraria-no-brasil/> (último acesso 20/08/20).

FERREIRA, Brancolina et al. O trabalho de sísifo da reforma agrária: a estratégia da titulação das terras dos assentamentos rurais na lei nº 13.001, de 2014. In: MONASTERIO, Leonardo M., NERI, Marcelo C., SOARES, Serguei S.D.. Brasil em desenvolvimento 2014, estado, planejamento e políticas públicas, p. 275-293. IPEA, 2014.

FREIRE, Paulo. Extensão ou Comunicação? Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1983.

FRADE, Fernanda T.; SAUER, Sérgio. O MST e a experiência de Agroecologia em assentamentos de reforma agrária no Brasil. Revista latinoamericana de estudios rurales, v. 2, n. 3, 2017.

FRAGA, Diego R.. Sistematização do processo de construção do PDS (Projeto de Desenvolvimento Sustentável) Osvaldo de Oliveira, no município de Macaé, RJ. Trabalho de conclusão de curso de Tecnologia em Agroecologia. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, Lapa, 2019.

FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange, pp. 1-135. Verso. New York, 2003.

GONZAGA, Guilherme e CARDOSO, Nancy. O trem passa a sujeira fica. Tampa o trem! Uma conversa com o assentamento Irmã Dorothy. In: Comissão Episcopal Pastoral para o Serviço da Caridade, da Justiça e da Paz. Igreja e mineração, p. 72-84. Edições CNBB, Brasília, 2015.

GUIMARÃES, Virginia T.; LOPES, Juliana C.P.; PINTO, Paula M.B. Código florestal brasileiro, agricultura familiar e assentamentos rurais. Dom Helder Revista de Direito, vol. 1, n. 1, 2018.

GUSMÃO, Luiza Gabriela Veloso. Judiciário e Reforma Agrária no Rio de Janeiro: Estudo de Caso sobre o Assentamento Irmã Dorothy. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito). Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2017.

GUZMÁN, Eduardo S.; MOLINA, Manuel G.. Sobre a evolução do conceito de campesinato. Via Campesina do Brasil, 2005.

HAESBAERT, Rogério. Território e multiterritorialidade: um debate. Revista GEOgraphia – Ano IX, nº17, p 19-46, 2007.

HAESBAERT, Rogério. Hibridismo cultural, “antropofagia” identitária e transterritorialidade. In: BARTHE-DELOIZY, F.; SERPA, A. (orgs). *Visões do Brasil: estudos culturais em Geografia*, p. 27-46 [online]. EDUFBA; Edições L'Harmattan, Salvador, 2012.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. Commonwealth, p. vii-xiv. Harvard University Press, 2009.

HONNETH, Axel. La lucha por reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales, p. 114. Critica. Barcelona, 1997.

Instituto Estadual do Ambiente (INEA). Atlas das Unidades de Conservação da Natureza do Estado do Rio de Janeiro. Metalivros, Rio de Janeiro, 2015.

INGOLD, Tim. The Perception of the Environment: Essays on Livelihood, Dwelling and Skill, pp. 172-188. Routledge, London, 2000.

IWAMA, Allan Y.; LIMA, Fábio B.; PELLIN, Angela. Questão fundiária em áreas protegidas: uma experiência no Parque Estadual da Pedra Branca (PEPB), Rio de Janeiro, Brasil. Sociedade e natureza. Uberlândia, v. 26, n. 1, p. 77-93, 2014.

JÚNIOR, Osvaldo A. Projetos de desenvolvimento sustentável (PDS's) e os desafios na construção de novas políticas de assentamento. Retratos de Assentamentos, Araraquara/SP, p. 283-304, v.14, n.2, 2011.

KAWAKAMI, Alex Y.; RIBAS, Clarilton E. D. C.. Projeto de desenvolvimento sustentável - PDS e Novas formas de Assentamentos - Uma sistematização do caso do Assentamento Professor Luiz David de Macedo, Apiaí/ São Paulo. Cadernos de Agroecologia, v. 8 n. 1: A Produção acadêmica do Mestrado Profissionalizante em Agroecossistemas, UFSC, 2013.

KINUPP, Valdely F.; LORENZI, Harri. Plantas Alimentícias não convencionais no Brasil: guia de identificação, aspectos nutricionais e receitas ilustradas. São paulo, Instituto Plantarum de Estudos de Flora, 2014.

LAWHON, Mary; MURPHY, James T. Socio-technical regimes and sustainability transitions: Insights from political ecology. Progress in human geography, v. 36, n. 3, p. 354-378, 2012.

LEITE, Acácio Z. *et al.*. Caderno de estudos Mudanças atuais das leis de terras: do golpe político ao golpe fundiário. 2020. Disponível em: <http://www.biodiversidadla.org/content/download/169830/1254036/version/1/file/Cadernos+de+estudos+mudan%C3%A7as+Atuais+das+Leis+de+Terras.pdf>. (último acesso em 23/12/20).

LI, Tania M.. The will to improve, pp. 1-30. Duke University Press, Durham, 2007.

LI, Tania M.. What is land? Assembling a resource for global investment. Transactions of the institute of british geographers, vol. 39, issue 4, p. 589-602. Royal Geographical Society, 2014.

MALERBA, Julianna. Reconcentração Fundiária será o maior legado da contrarreforma agrária do governo Temer. Brasil em 5. 2018. Disponível em: <https://brasilem5.org/2018/03/20/reconcentracao-fundiaria-sera-o-maior-legado-da-contrarreforma-agraria-do-governo-temer/> (último acesso em 21/11/18).

MARINI, Ruy Mauro. El estado de contrainsurgencia. Cuadernos Políticos n. 18, pp. 21-29. Ediciones Era, México, 1978. Disponível em: [http://www.marini-escritos.unam.mx/055\\_estado\\_contrainsurgencia.html](http://www.marini-escritos.unam.mx/055_estado_contrainsurgencia.html) (último acesso em 27/04/21).

MARQUES, Flávia Charão. Nicho e novidade: nuanças de uma possível radicalização inovadora na agricultura. Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas sociais, p. 189-204. Editora UFRGS, Porto Alegre, 2011.

MARTINS, José de Souza. A Militarização Agrária no Brasil. Ed. Vozes, Petrópolis, 1984.

MARTINS FILHO, João Roberto. Os militares e a crise brasileira, p. 7-16. Editora Alameda, São Paulo, 2021.

MARX, Karl. 18 de Brumário de Luís Bonaparte. Editora Boitempo, São Paulo, 2011.

MEDEIROS, Leonilde S.. Reforma agrária no Brasil: História e atualidade da luta pela terra. São Paulo. Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

MEDEIROS, Leonilde S.. Transformações nas áreas rurais, disputa por terra e conflitos sociais no estado do Rio de Janeiro (1946-1988). In: MEDEIROS, Leonilde S. (org). Ditadura, conflito e repressão no campo: a resistência camponesa no estado do Rio de Janeiro. Editora Consequência, Rio de Janeiro, 2018.

MOREIRA, Maíra S. Do Direito à Política Pública: a Produção Social da Política Quilombola no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária do Estado do Rio de Janeiro. Dissertação (Sociologia e Direito). UFF, 2017.

MOUTINHA-DA-COSTA. Lara. Territorialidade e racismo ambiental: elementos para se pensar a educação ambiental crítica em unidades de conservação. Pesquisa em Educação Ambiental, vol. 6, n. 1 – p. 101-122, 2011.

MST. Programa agrário do MST. Lutar, construir reforma agrária popular! VI Congresso Nacional do MST, 2014.

NOBRE, Ismael; NOBRE, Carlos. Projeto “Amazônia 4.0”: definindo uma terceira via para a Amazônia. *Revista Futuribles*, nº 2, p. 7-20. Fundação Fernando Henrique Cardoso, São Paulo, 2019.

OLIVEIRA, Dayse M.S.C.. O projeto de desenvolvimento sustentável (PDS) e os desafios para a construção de novas formas de assentamento: O caso do Assentamento Osvaldo de Oliveira em Macaé (RJ). Trabalho de Conclusão de Curso (Serviço Social). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), 2014.

OLIVEIRA, Enio. S.C. Anais do XV encontro regional de história da ANPUH-Rio. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: [http://www.encontro2012.rj.anpuh.org/resources/anais/15/1338164121\\_ARQUIVO\\_OParadigmaExtincao.pdf](http://www.encontro2012.rj.anpuh.org/resources/anais/15/1338164121_ARQUIVO_OParadigmaExtincao.pdf) (último acesso em 17/04/2019).

ONDETTI, Gabriel; WANBERGUE, Emmanuel; AFONSO, José B.G.. De posseiro a sem-terra: o impacto da luta pela terra do MST no Pará. In: CARTER, Miguel (org). *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil*, p. 257-283. UNESP, 2010.

OSTROM, Elinor. *Governing the Commons: The evolution of institutions for collective action*, p. 23-27. Cambridge University Press, 1990.

PALMEIRA, Moacir. Burocracia, política e reforma agrária. In: MEDEIROS, Leonilde et al. (org). *Assentamentos rurais: Uma visão multidisciplinar*, p 49-68. Editora Unesp, São Paulo, 1994.

PALMEIRA, Moacir.. Modernização, estado e questão agrária. *Estudos avançados*, v. 3, n. 7, p. 87-108, 1989.

PENNA, Camila. A relação de parceria entre o INCRA e os movimentos sociais no processo de implementação das políticas de reforma agrária. *Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares*, v. 17, n. 1, 2015.

PENNA, Camila. Gênese da relação de parceria entre Incra e movimentos sociais como modelo para implementação de políticas de reforma agrária. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 105, p. 115-148, 2018.

PENNA, Camila; ROSA, Marcelo C.. Estado, movimentos e reforma agrária no Brasil: reflexões a partir do Incra. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 95, p. 57-86, 2015.

PEREIRA, Mônica C. B.. Mediação de conflitos agrários e ambientais: um estudo sobre o Vale do São João no estado do Rio de Janeiro. 2006. Tese (Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas) - Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica - RJ, 2006.

PINTO, Paula M. B.. Os recentes marcos legais agrários e ambientais: retrato da invisibilização dos usos coletivos do território. Monografia (Direito). PUC-Rio, 2020.

PORTILHO, Fátima; CASTANEDA, Marcelo; CASTRO, Inês R. R.. A alimentação no contexto contemporâneo: consumo, ação política e sustentabilidade. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 99-106, Jan. 2011.

QUATIS. Plano Municipal de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, p. 61. Quatis, 2013.

QUINTANS, Mariana D. T.. Poder judiciário e conflitos de terra: a experiência da vara agrária do sudeste paraense. Tese (Doutorado em Ciências sociais para o desenvolvimento, agricultura e sociedade). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2011.

RAVELO FRANCO, Nelson A.. Contribuições da educação popular e da pesquisa ação à adequação sociotécnica: estudo de caso de um curso na extensão. Dissertação de mestrado (Tecnologia para o desenvolvimento social). UFRJ, 2018.

RIBEIRO, Ana M. M.; COSTA, Rodolfo B. M. L.. Estudo de caso da comunidade rural de Sebastião Lan II (rj): formas de não realização da política de reforma agrária. *Anais do VIII Simpósio sobre reforma agrária e questões rurais*, UNIARA, 2018.

ROBOREDO, Delmonte; BERGAMASCO, Sônia Maria Pessoa Pereira. Recuperação socioambiental de Agroecossistemas: Questões e desafios para sua viabilização. In *Retratos de Assentamentos*, volume 16, n.1, 2013.

RODOTÀ, Stefano. Constituting the Commons in the Context of State, Law and Politics. In: *Economics and the Common (s): From Seed Form to Core Paradigm. A report on an international conference on the future of the commons*. Berlin: Heinrich Böll Foundation, 2013. Disponível em: <http://boellblog.org/wp-content/uploads/2013/10/ECC-Rodota-keynote.pdf> (último acesso: 18/12/20).

ROMANO, Jorge O.. Poder, valores e conflito nos processos de organização no interior dos assentamentos. *Comentários a um debate*. MEDEIROS, Leonilde et al. (org). *Assentamentos rurais uma visão multidisciplinar*, p. 258. Editora Unesp, São Paulo, 1994.

SÁ E SILVEIRA, Aline F.. O processo de desterritorialização do quilombo santana, município de quatis -RJ. *Anais do XI encontro regional da ANPEGE*. Presidente Prudente, 2015.

SANTOS, Bianca S. R.. Agricultura familiar e práticas de conservação da mata atlântica: o caso do acampamento Sebastião Lan II. Trabalho de Conclusão de Curso (Ciências Sociais). Universidade Federal Fluminense, 2016.

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

SOUZA, Raumi J.. Terra, raça, classe e estratégia. Dissertação de mestrado (Desenvolvimento territorial na América latina e Caribe). UNESP, 2017.

SVAMPA, Maristella. “Consenso de los Commodities” y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad* n° 244, marzo-abril, 2013. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/consenso-de-los-commodities-y-lenguajes-de-valoracion-en-america-latina/> (última consulta em 28/04/21).

SVAMPA, Marsitella. Do ‘consenso das commodities’ ao ‘consenso anti-indígena’? Revista Movimento, São Paulo, 2017. <https://movimentorevista.com.br/2017/09/commodities-anti-indigenas-argentina/> (última consulta em 28/04/21).

TANCREDO, Maria Isabel. Desapropriação para fins de reforma agrária nos casos de descumprimento da função social, ambiental e trabalhista. Revista InSURgência, v. 1, n. 2, 2015.

TELÓ, Fabrício. Engajamento e desengajamento de camponeses na luta armada: reflexões a partir do Colina em Cachoeiras de Macacu. In: MEDEIROS, Leonilde (org). Conflitos e resistência camponesa durante a ditadura militar, p. 245-286. Consequência Editora, Rio de Janeiro, 2018.

TILLY, Charles. Regimes and Repertoires, p 1-30. Chicago: Chicago Press, 2006.

Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Estudo socioeconômico 2007 Quatis. Rio de Janeiro, 2007.

VIANNA Jr. Aurélio. Reforma Agrária e Territórios: uma reflexão preliminar sobre o lugar das políticas de reconhecimento na questão agrária. In: ASCELRAD, Henri (org). Cartografia social e dinâmicas sociais: marcos para o debate. ETERN/IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2012.

VIVEIROS DE CASTRO. Eduardo. O mármore e a murta. In: VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. A inconstância da alma selvagem p. 183-266. Editora Cosacnaify, São Paulo, 2014.

WAGNER, Roy. A invenção da cultura, p . Editora Umbu, São Paulo, 2017.

WIGG, David et al.. Semeando novos tempos? Reforma agrária e agroecologia um diálogo possível e necessário - análise a partir do estudo de caso do PDS Osvaldo de Oliveira no Rio de Janeiro. In: Retratos de Assentamentos, vol 19, nº 1, 2016.

ZIMMERMAN, Neusa C.. Os desafios de organização interna de um assentamento rural. In: MEDEIROS, Leonilde et al. (org). Assentamentos rurais: Uma visão multidisciplinar, p. 205-224. Editora Unesp, São Paulo, 1994.