

[Artigos Originais]

A Disputa Pública em Torno da Definição de um Marco Legal para Regularização Fundiária*

Camila Penna de Castro

Professora Adjunta do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
Porto Alegre, RS, Brasil.

✉ E-mail: camilapennac@gmail.com  Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5579-1653>

DOI: <https://doi.org/10.1590/dados.2024.67.3.327>



*Agradeço às bolsistas Carolina Martinelli, Nelise Ragagnin e Stéphanie Schuetz, que trabalharam na pesquisa que originou este artigo, aos membros do Grupo de Pesquisa Ativismo, Contestação e Engajamento (GPACE/UFRGS), que contribuíram com comentários e sugestões para uma versão preliminar do artigo, aos pareceristas anônimos da Revista Dados e à Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FAURGS), que financiou o projeto de pesquisa que possibilitou a produção deste artigo.

Resumo

A Disputa Pública em Torno da Definição de um Marco Legal para Regularização Fundiária

O avanço da fronteira agrícola sobre reservas ambientais e territórios tradicionais tem estado no debate público desde o início do governo Bolsonaro. Quem tem o direito legítimo de pleitear terra é um dos elementos centrais na disputa de narrativas em torno da política agrária. Este artigo tem como objetivo explicar a controvérsia recente sobre a mudança na legislação de regularização fundiária promovida pela bancada ruralista e pelos setores do agronegócio que ela representa. Para tanto, parto de contribuições teórico-metodológicas advindas do campo dos estudos sociais da ciência e tecnologia e do campo da sociologia da capacidade crítica para analisar uma disputa pública no Legislativo. Essa abordagem traz ganhos analíticos na medida em que toma como objeto a controvérsia, descentrando a variável explicativa dos atores e estruturas. Em torno da disputa se constituíram duas heterogêneas articulações que buscaram sustentar suas posições utilizando grandezas como a preservação ambiental e a justiça ao pequeno proprietário. O trabalho identifica quais têm sido as estratégias de legitimação do direito à terra e discute como elas se relacionam com o tratamento da questão ambiental e com uma racialização do acesso à terra, na forma do discurso de desenvolvimento e produtividade.

Palavras-chave: regularização fundiária; controvérsia; Legislativo; agronegócio; movimentos sociais

Abstract

The Public Dispute around the Definition of a Legal Framework for Land Regularization

The expansion of agribusiness land claims and their overlap with environmental reserves and traditional territories has been in the public debate since the beginning of the Bolsonaro government. Who has the legitimate right to claim land is one of the central elements in the dispute over narratives around agrarian policy. The paper aims to explain a recent controversy surrounding the change in legislation on land policy promoted by major agribusiness sectors and their legislative representatives. It draws on theoretical and methodological contributions from the field of science and technology social studies and from the field of sociology of critical capacity in order to analyze a public dispute in the Legislative. This approach brings analytical gains insofar as it takes controversy as its object, decentering the explanatory variable from actors and structures.

Around the dispute, two heterogeneous articulations were formed that sought to sustain their positions using dimensions such as environmental preservation and justice for small landowners. The work identifies recent strategies for legitimizing the right to appropriate land and analyses how they are related to environmental discourses and to the racialization of land access in the form of a development and productivity discourse

Keywords: land regularization; controversy; Legislative; agribusiness; social movements

Résumé

La Dispute Publique Autour de la Définition d'un Cadre Juridique pour la Régularisation Foncière

L'avancée de la frontière agricole sur les réserves environnementales et les territoires traditionnels est au cœur du débat public depuis le début du gouvernement Bolsonaro. Le droit légitime de revendiquer la terre est l'un des éléments centraux de la dispute narrative autour de la politique agraire. Cet article vise à expliquer la récente controverse concernant le changement de la législation sur la régularisation foncière promue par le *lobby* ruraliste et les secteurs de l'agrobusiness qu'il représente. Pour ce faire, j'utilise des apports théoriques et méthodologiques issues des études sociales de la science et de la technologie ainsi que de la sociologie de la capacité critique pour analyser une dispute publique au sein du législatif. Cette approche présente des avantages analytiques en prenant la controverse comme objet, décentrant ainsi la variable explicative des acteurs et des structures. Deux articulations hétérogènes se sont constituées autour de la dispute, cherchant à soutenir leurs positions en utilisant des arguments tels que la préservation de l'environnement et la justice pour les petits propriétaires. Le travail identifie les stratégies de légitimation du droit à la terre et discute de leur relation avec la question environnementale et une racialisation de l'accès à la terre, sous la forme du discours du développement et de la productivité.

Mots-clés: régularisation foncière; controverse; législatif; secteur agroalimentaire; mouvements sociaux

Resumen

La Disputa Pública en Torno de la Definición de un Marco Legal para la Regularización de Tierras

El avance de la frontera agrícola sobre reservas ambientales y territorios tradicionales ha estado en el debate público desde el comienzo del gobierno de Bolsonaro. Quien tiene el derecho legítimo de pleitear la tierra es uno de los elementos centrales en la disputa de narrativas en torno de la política agraria. Este artículo tiene como objetivo explicar la controversia reciente sobre el cambio en la legislación sobre regularización de tierras promovida por la bancada ruralista y por los sectores del agronegocio que esta bancada representa. Para ello, parto de contribuciones teórico-metodológicas provenientes del campo de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología y del campo de la sociología sobre la capacidad crítica para analizar la disputa pública en el Legislativo. Este abordaje trae aportes analíticos en la medida en que toma como objeto la controversia, descentrando la variable explicativa de los actores y estructuras. En torno de la disputa, se constituyeron dos articulaciones heterogéneas que buscaron sustentar sus posiciones utilizando valores como la preservación ambiental y la justicia para el pequeño propietario. El trabajo identifica cuáles han sido las estrategias de legitimación del derecho a la tierra y discute cómo se relacionan con el tratamiento de la cuestión ambiental y con una racialización del acceso a la tierra, en forma del discurso de desarrollo y productividad.

Palabras clave: regularización de tierras; controversia; Legislativo; agronegocio; movimientos sociales

Introdução

Entre março e maio de 2020, envolvidos em uma ampla campanha que ganhou repercussão nos principais jornais, artistas como Caetano Veloso e Anitta publicam em suas redes sociais a *hashtag* #MP910Não. Com o intuito de trazer visibilidade para a Medida Provisória 910, proposta por Bolsonaro para regular a questão fundiária no Brasil, esses artistas fizeram parte de uma articulação envolvendo a classe artística, organizações socioambientais, movimentos agrários, pastorais da igreja católica, movimentos indígena e quilombola. Em foco estava o que foi enquadrado como “MP da Grilagem” e os riscos que ela poderia trazer para o desmatamento na Amazônia e para o acirramento do conflito no campo. De outro lado, canais de comunicação ligados ao Agronegócio¹, como o Canal Rural e o Climatempo Meteorologia, traziam matérias que mostravam a urgência da aprovação de uma nova legislação fundiária, que garantisse segurança jurídica e fizesse justiça ao pequeno produtor que foi levado para o norte e abandonado pelo Estado. Essa controvérsia, que atingiu sua temperatura mais alta entre abril e maio de 2020, na esteira das declarações do ministro Ricardo Salles sobre “passar a boiada”, continua vigente e é central para a compreensão da política agrária do governo Bolsonaro, comprometida desde a campanha com a pauta do agronegócio, em oposição a sem-terras, indígenas e quilombolas², e para compreender como se dá a resistência por parte destes atores.

Este trabalho mapeia a disputa atual em torno da definição de uma nova legislação para regularização fundiária no Brasil, elucidando os termos da disputa, as articulações entre diferentes sujeitos e as propostas de estabilização na forma de um texto legal. Aplicando o método da cartografia das controvérsias (Latour, 2005; Venturini, 2010), analiso mais detidamente a controvérsia recente envolvida na tramitação da MP 910, que se transformou nos Projetos de Lei 510/2021 e 2.633/2020, que tramitam conjuntamente no Senado Federal. Ambos visam alterar a legislação vigente de regularização fundiária em terras da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Embora contenha matizes técnicos mais complexos, a disputa pública tem se fabricado por meio da oposição entre dois lados, um favorável e outro contrário à alteração da lei. Cada lado é composto por articulações heterogêneas e instáveis, nas quais se alinham conjuntos de coletivos com pautas distintas. Parte das justificações (Boltanski e Thévenot, 2006) apresentadas para legitimar a posição de cada grupo remete à mesma grandeza moral: necessidade de proteção do meio ambiente. Contudo, quando se analisa as tentativas de estabilização de agenciamentos em que o “meio ambiente” aparece, nota-se diferenças significativas em termos do sentido atribuído a esse termo.

Somando-se aos esforços no sentido de interpretar os efeitos do avanço do neoliberalismo e da desregulamentação ambiental na política de privatização de terras (Sauer *et al.*, 2020), a pesquisa que deu origem a este artigo teve como propósito compreender os termos da disputa em torno das mudanças na legislação que normatiza a titulação de terras públicas. As discussões mais recentes se iniciaram a partir da Medida Provisória 910, emitida por Jair Bolsonaro em 2019 e que deu origem aos dois projetos de lei. Mais especificamente, me interessava compreender como as mudanças na lei eram justificadas ou combatidas, de que forma e por quem. Como forma de avançar nesta agenda de pesquisa, comecei a seguir os atores e suas posições a partir de material de acesso aberto, partindo do conteúdo disponibilizado no site da Câmara e do Senado.

Como a disputa analisada é em torno da tramitação da lei, tomei os arquivos da tramitação como material primário: textos dos projetos de lei, emendas, registros das reuniões em notas taquigráficas e, principalmente, as gravações das reuniões de trabalho e das audiências públicas nas comissões em que os projetos tramitaram. As audiências públicas foram especialmente importantes, pois tratam-se de momentos em que a disputa adquire caráter público, em que os sujeitos contrários ou favoráveis aos projetos apresentam seus argumentos de forma sustentada, permitindo vislumbrar os mediadores e suas conexões (Latour, 2005); bem como os argumentos e provas agenciados como tentativa de legitimar diferentes posições (Boltanski e Thévenot, 1999). De forma a complementar a análise da disputa no âmbito do Congresso, e seguindo os atores ali presentes, também coletei conteúdo em outros meios, como entrevistas em *podcasts* e *lives* disponíveis no *Youtube*. Esses espaços são importantes, uma vez que neles as pessoas explicam de forma mais simplificada os termos da controvérsia e justificavam suas posições contrárias ou favoráveis.

Os resultados produzidos pela pesquisa foram divididos em dois formatos de descrição, separados em duas seções deste artigo. O primeiro resultado foi um mapeamento dos elementos envolvidos na controvérsia, buscando apresentar as principais conexões, actantes e mediadores envolvidos na disputa. De acordo com o mapa construído, foi possível visualizar a articulação entre diferentes setores que nem sempre se alinham politicamente, como o movimento socioambiental e os movimentos agrários. Também foi possível verificar que o INCRA, antes estabilizado no agenciamento dos movimentos sociais, passa a compor a rede dos atores ligados ao agronegócio. O segundo resultado produzido foi a sistematização das principais justificações e provas apresentadas para a legitimação das diferentes

posições relacionadas aos projetos de lei. Nesse segundo momento foi possível constatar que a proteção do meio ambiente é referenciada por ambos os lados, ainda que sustentada a partir de argumentações distintas.

O artigo está dividido em quatro seções: na primeira apresento brevemente a orientação teórico-metodológica que orientou a pesquisa; em seguida descrevo como as experiências de ocupação do território brasileiro ao longo do tempo foram sendo estabilizadas na legislação atual; na terceira seção descrevo a disputa e apresento o mapa resultante da cartografia; na quarta e última parte apresento o resultado da análise de conteúdo realizada a partir do material coletado nas audiências e nos meios de divulgação pública referidos acima.

Pesquisando disputas e controvérsias

O trabalho busca adaptar o método da cartografia das controvérsias (Venturini, 2010) para análise de uma disputa pública em torno da definição de uma política estatal. A mobilização dessa abordagem teórico-metodológica para análise de disputas em torno da produção de políticas públicas, ainda que não se trate propriamente de uma controvérsia científica, tem um potencial de contribuir para o campo da sociologia política na medida em que introduz uma epistemologia e uma metodologia pouco utilizadas em pesquisas na área. O potencial da teoria do ator-rede (Law e Hassard, 1999; Latour, 2005) e de outras abordagens rizomáticas, como a assemblage theory (De Landa, 2006), para o estudo de estabilizações de controvérsias na arena pública, vem sendo ressaltado por algumas pesquisas (Rosa *et al.* 2021; Moraes *et al.*, 2017, Penna, 2018).

Para além das contribuições que avançaram no campo dos estudos de ciência e tecnologia a partir do diálogo com a teoria do ator-rede (Law e Hassard, 1999), também foram incorporados como orientação teórico-metodológica para esta pesquisa os avanços no campo da sociologia da moral ou da sociologia da capacidade crítica (Boltanski e Thévenot, 1999). Ambas as abordagens, situadas em um contexto mais amplo de “virada pragmática”, passam a tomar o “social como um problema” (Correa, 2014), o que implica mudança no objeto da pesquisa, passando-se a privilegiar “situações problemáticas”, momentos de disputa ou de controvérsia (Barthe *et al.*, 2016). Concordando com o movimento provocado por essa virada e com suas implicações no desenho de pesquisa e na metodologia, entendo que processos ainda não estabilizados, e em torno dos quais há disputa, são objetos de análise privilegiados. É nas disputas

que argumentos e provas são apresentados como forma de legitimar ou de validar posições. Nesse processo, ficam visíveis as conexões fabricadas e sustentadas pelos diferentes actantes que buscam estabilizar a disputa de determinada forma (neste caso, na forma de uma lei), possibilitando à pesquisadora identificar quais são os envolvidos, que tipo de articulação estabelecem e quais os efeitos dessas articulações para a disputa em análise. Do ponto de vista da sociologia da capacidade crítica (Boltanski e Thévenot, 1999), é relevante considerar como, na disputa pública engendrada nas audiências e sessões, os atores tornam explícitos seus pontos de vista, apresentam argumentos para sustentar e legitimar suas posições e, ao fazê-lo, apresentam provas que visam ser reconhecidas como válidas por todos (Boltanski e Thévenot, 2006).

Partindo da premissa de que a disputa em torno da definição de critérios para regularização fundiária pode ser compreendida como uma disputa pela estabilização do social – pela definição do que é um pleito legítimo à terra pública –, faz-se necessário entender toda a complexidade desse processo por meio do mapeamento dos atores envolvidos, as articulações e conexões que estabelecem, os argumentos e provas apresentadas. Para tanto, o primeiro esforço de pesquisa foi voltado para o mapeamento de actantes (pessoas, instituições, artefatos, peças jurídicas e legais) mencionados ou referenciados nas discussões sobre os projetos de lei no legislativo. Isso também foi feito com base em revisão bibliográfica de produções que vêm estudando as transformações nas políticas agrárias nos últimos anos (Sauer *et al.*, 2020; Sauer e Leite, 2017; Santos *et al.*, 2021).

Esse mapeamento partiu das sessões públicas de debate dos projetos no Congresso: seis audiências públicas, uma sessão plenária e duas reuniões de trabalho de comissões. Optou-se por partir dessas instâncias de debate na medida em que é nelas que se dá a publicização dos diferentes posicionamentos sobre o tema, seja ele na forma de textos (projetos de lei, relatórios, emendas), seja na forma de falas como a orientação de voto à bancada, ou discursos e falas de legisladores e de especialistas convidados às audiências públicas. Como os dois projetos são derivados da Medida Provisória 910, editada em dezembro de 2019 e “caducada” em julho de 2020, também analisei o debate público em torno dessa MP.

A esse primeiro esforço sistemático de compreender os limites da controvérsia, os pontos centrais e os atores envolvidos, seguiu-se um segundo movimento no sentido de ampliar o espaço de visualização da disputa pública para além do Legislativo. Seguindo atores envolvidos na disputa

pública no âmbito do Congresso, sejam eles parlamentares ou pessoas convidadas para audiências públicas, incluí manifestações dessas pessoas em outros meios (*lives* e entrevistas em *podcasts*). Todo o conteúdo foi coletado e codificado com o auxílio do *software* NVivo. Para capturar as justificações fiz uma análise categorial temática (Bardin, 2016), definindo como unidade de registro, a partir da pré-análise, os temas recorrentes em torno dos quais havia discordância ou diferentes compreensões: meio ambiente; desenvolvimento/produtividade; marco temporal; tamanho da propriedade; vistoria presencial/uso de sensoriamento remoto. Os fragmentos de fala foram codificados e agrupados a partir dessas categorias, o que me permitiu analisar separadamente as construções discursivas em cada um desses temas. Dessa forma, foi possível destrinchar os argumentos utilizados para legitimar as posições contrárias e favoráveis à alteração na lei. A apresentação dos resultados produzidos foi dividida em duas partes: a primeira, que descreve a controvérsia por meio do mapeamento dos principais atores e conexões; e a segunda, que apresenta e discute as provas e justificações trazidas pelas diferentes partes na disputa.

Tabela 1

Material que Compôs o *Corpus* para Análise

MP 910 (12/11/201 a 20/05/2020) Editada pelo presidente Jair Bolsonaro Relator no Senado: Irajá (PSD/TO) Relator na Câmara dos Deputados: deputado Zé Silva (Solidariedade/MG)	Tramitação na Comissão mista: texto da MP, relatório, emendas, quatro audiências públicas e duas reuniões de trabalho https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2324
PL 2633 (14/05/2020 a 03/08/2021) Autoria do deputado Zé Silva (Solidariedade/MG)	Tramitação na Câmara em regime de urgência: texto do projeto de lei, discussão e votação no plenário. https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2252589
PL 510 (22/02/2021 - ainda em tramitação) Autoria do senador Irajá (PSD/TO) Relatoria do senador Carlos Fávaro (PSD/MT)	Tramitação conjunta com o PL 2633 a partir de 04/08/2021: texto do projeto de lei, duas audiências públicas em sessões conjuntas das Comissões de Agricultura e de Meio Ambiente https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/146639

Tabela 1

Material que Compôs o *Corpus* para Análise (cont.)

Conteúdo em redes sociais	Live organizada pela Mídia Ninja:” #PlantãoNINJA - Mobilização nacional contra a MP910” https://www.youtube.com/watch?v=COSFm2ovhE0&ab_channel=M%C3%ADdiaNINJA Podcast Agrotalk “PODCAST - #29 AGRO-TALK - Por que a MP 910 não foi votada” https://www.youtube.com/watch?v=jld-sEAvI6yw&ab_channel=ClimatempoMeteorologia Podcast Momento Agrícola: “A Urgência da Regularização Fundiária” https://soundcloud.com/momento-agricola/2021-05-08-2-a-urgencia-da
---------------------------	---

Fonte: Elaboração da autora.

Ocupação do território no Brasil e suas estabilizações legais

A teoria-método que ficou conhecida como teoria do ator-rede (TAR) propõe uma forma de se aproximar das controvérsias que recomenda deixar em suspenso categorias em caixa-preta, que explicam ou estabilizam o social antes da análise. Como o social está sempre em formação, a TAR propõe uma forma de estudá-lo que privilegie a reconstrução da rede de conexões e de mediações produzidas pelos actantes a partir das pistas deixadas por eles ao se conectarem e produzirem efeitos estabilizantes (Latour, 2005). Para efeitos desta pesquisa, consideramos que estabilizações do caso da política fundiária seriam: a produção de uma norma, a consolidação de uma interpretação oficial de determinado fenômeno, como a colonização ou o desenvolvimento rural. Esse processo de mapeamento da rede e das conexões que a sustentam tem precedência explicativa em relação à definição de categorias fechadas que já explicam e estabilizam o social *a priori*, tais como “classe” e “dominação”. Do ponto de vista da TAR, trazer essas definições prontas para explicar determinada realidade seria o avesso de explicar, na medida em que se encurta o caminho, não se mostrando a rede de conexões que produz o efeito (agen-

ciamento/assemblage) que pode dar vida à classe ou à dominação. Para essa abordagem, construir a rede, descrevendo os processos de colagem que resultam em uma estabilização do social, é explicar (Latour, 2005).

Fazer a cartografia da controvérsia em torno de uma política implica na atenção às pistas que os actantes envolvidos na disputa deixam no processo de estabilização do social. Essas pistas são aquelas conexões ou mediações que geram efeitos, passando a compor certo agenciamento do real. Por exemplo, quando a noção de “colono” aparece na disputa, sendo utilizada para dar legitimidade a determinados argumentos em defesa da mudança da legislação, “colono” aparece como um mediador fundamental, cujo efeito é produzir uma justificativa amparada em uma grandeza moral (Boltanski e Thévenot, 1999) reconhecível na formulação “justiça para o colono que ocupou a terra”. Da mesma forma, a legislação que inaugura a normatização da ocupação do território brasileiro pertencente ao poder público, a Lei de Terras, aparece como mediadora quando é trazida como causa do problema fundiário que se busca sanar com a nova legislação. Como o histórico da ocupação do território brasileiro é elemento central na controvérsia, na medida em que se busca estabilizar uma realidade na qual a “justiça ao colono” justifica a flexibilização nas regras para privatização de terras públicas, o restante desta seção traz algumas informações sobre esse histórico estabilizado em normas ao longo do tempo.

A Lei de Terras, de 1850, é trazida como uma das causas do problema fundiário no Brasil pelos primeiros participantes que falam na audiência pública contra a MP910, a procuradora Débora Duprat e o pesquisador Sérgio Sauer, que identificam nela as raízes da concentração de terras e da dificuldade em supervisionar a ocupação do território.

Na esteira do processo longo e gradual que levou ao fim da escravidão no Brasil, o imperador sancionou a Lei nº 601, de 1850, que ficou conhecida como Lei de Terras. A partir desta lei a forma de aquisição de terras (devolutas do Império) passa a ser a compra, e não mais a concessão. O advento desta lei, alguns meses após a Lei Eusébio de Queiroz, que proíbe o tráfico de africanos escravizados, significou, na prática, o início da normatização de uma divisão racial de terras no Brasil, que impacta toda a disputa futura em torno dos critérios que definem quem tem direito à terra. A Lei de Terras também foi fundamental para o projeto de embranquecimento da população brasileira, na medida em que previa que os recursos advindos da venda de terras a particulares seriam empregados

nas estratégias de colonização do território e na importação de colonos da Europa. No Brasil, direito à terra e raça estão conectados desde essa legislação fundante. De acordo com o Artigo 18:

O Governo fica autorizado a mandar vir annualmente á custa do Thesouro certo numero de colonos livres para serem empregados, pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agricolas, ou nos trabalhos dirigidos pela Administração publica, ou na formação de colonias nos logares em que estas mais convierem; tomando anticipadamente as medidas necessarias para que taes colonos achem emprego logo que desembarcarem (Brasil, 1850).

Além das estabilizações na forma de leis, o histórico de ocupação do território brasileiro está no centro da disputa em torno da nova legislação, o que é visível na constante menção à colonização heroica do território brasileiro. Colonização e colono são elementos-chave na tentativa de uma estabilização para a política fundiária, por isso é importante retomar alguns processos referenciados pelos participantes do debate no Legislativo. Em paralelo às tentativas oficiais de regulação da ocupação territorial, sempre se deu a ocupação real. Ao longo dos séculos, as sociedades aqui estabelecidas antes da colonização travaram diversas lutas pela defesa da vida e dos territórios. A partir da colonização houve, em todo o país, processos de aquilombamento como forma de resistência e de luta da população escravizada (Gomes, 2005), o que levou à criação do que é hoje denominado “territórios quilombolas”. Diferentes formas de ocupação da terra e de relação com os ecossistemas foram sendo estabelecidas, dando origem a “terras tradicionalmente ocupadas” (Almeida, 2004). Ao longo de todo o século XX houve deslocamento e migração pelo território, e, ao mesmo tempo em que o Estado investia em projetos oficiais de colonização, como o iniciado com a Lei de Terras e continuado ao longo da ditadura militar, ocorreu uma ocupação espontânea (Velho, 1976). A despeito da presença real desses humanos no território, que por muitos séculos tiveram o *status* de “não humanos”, só houve reconhecimento desses direitos territoriais nas últimas décadas, especificamente após a organização e luta desses setores pela inclusão de dispositivos que o garantisse na Constituição de 1988.

Esses processos sobrepostos de ocupação do território e a estabilização de critérios oficiais para o acesso à terra ao longo do tempo são fundamentais para a compreensão da disputa atual em torno da regularização fundiária e se atualizam nas justificações trazidas pelos envolvidos. O critério principal de legitimação do acesso à terra esteve historicamente

ligado à exploração econômica inserida em uma lógica de *plantation*, atualmente atualizada na economia do agribusiness (Delgado, 2012) ou na agro-estratégia (Almeida, 2011). Essa forma de se legitimar o direito à terra está presente na argumentação dos diferentes setores que compõem o agronegócio e que defendem a flexibilização na legislação de regularização fundiária.

Alguns exemplos ilustram o ponto acima. Na primeira audiência pública para discussão da MP 910, o assessor jurídico da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA), Rodrigo Kauffman, aponta que a aprovação da lei é urgente, pois o título de propriedade da terra é necessário para que os produtores tenham condições de obter créditos e possam se inserir em cadeias produtivas. Essa mesma argumentação é muitas vezes repetida e constitui um dos eixos centrais para justificar a necessidade de alteração da legislação, que “facilitará a propriedade da terra, trazendo segurança jurídica” (Julia Afflalo, Consultora Jurídica da Frente Parlamentar da Agropecuária - FPA), “trará o desenvolvimento econômico da Região Norte” (Geraldo Filho, presidente do INCRA), e fará justiça ao “produtor rural que contribui para que o Brasil seja o celeiro do mundo” (Deputada Aline Sleutjes PSL/PR). A produção agropecuária ligada à contribuição para o desenvolvimento do Brasil é uma grandeza moral que serve como a base da justificação dos defensores da mudança na lei. Nessa linha de justificação incorpora-se a defesa do pequeno (ou do agricultor familiar), um processo que Pompeia (2020b) denomina como sinédoque (tomar a parte pelo todo), parte fundamental da estratégia de legitimação do agronegócio. Nesta sinédoque, em específico, busca-se falar em nome do pequeno agricultor, ou colono, que foi para a Amazônia.

A menção ao “colono” que foi levado de outras regiões (especialmente do Sul) para terras públicas no Norte, com a promessa da propriedade da terra, e que enfrentou as “maiores dificuldades” (Senador Carlos Fávaro PSD/MT), “integrando o Brasil para não entregar” (Nabhan Garcia, Secretário de Regularização Fundiária), diz respeito ao processo oficial de colonização. Ao longo de todo o século XX diferentes governos brasileiros empreenderam esforços e recursos na colonização interna, para a qual a premissa de que existem humanos menos humanos é fundamental, estando ilustrada no *slogan* do Governo Médici, “levar homens sem terra para terras sem homens”, e retomada pelo Secretário Nabhan Garcia nas audiências públicas analisadas. Foi neste governo, com o Programa de Integração Nacional, que o projeto de colonização oficial tomou um formato mais estruturado, com financiamento, contratação de pessoal

e investimento em infraestrutura dos órgãos públicos de execução da política fundiária no Norte. Esse momento também é reconhecido como o período em que o órgão de terras virou um Estado dentro do Estado na Região Norte (Hebétte, 2004). O INCRA, que havia sido criado em 1970 a partir da fusão de órgãos públicos já existentes, passa a ser o executor desta política de colonização, tendo atuação fundamental no assentamento de famílias vindas de outras regiões para o norte, notadamente nas faixas ao longo das rodovias que estavam sendo criadas (Belém-Brasília e Transamazônica) – empreendimentos que também implicaram a “pacificação” de dezenas de grupos indígenas.

Com a redemocratização, o INCRA passa a executar políticas de reforma agrária, tanto em terras privadas, mediante processo de desapropriação, quanto em terras públicas. Foram incluídos na Constituição capítulos sobre função social da terra, reforma agrária, direitos territoriais indígenas e quilombolas. Na disputa ao longo da constituinte, esses capítulos foram combatidos pelas entidades ruralistas organizadas, como a União Democrática Ruralista, (UDR – organização à qual pertence o atual Secretário de Política Fundiária, Nabhan Garcia), e defendidos por movimentos sociais que haviam se organizado ou se reorganizado na transição do regime militar, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), assessorados e apoiados pela Comissão Pastoral da Terra (CPT). Esses capítulos, estabilizados ao cabo da disputa em torno da definição do texto constitucional, ofereceram base jurídica para as políticas e legislações que se seguiram e são, assim como as instituições mencionadas neste parágrafo, mediadores centrais na controvérsia atual sobre a mudança na legislação. Todas as entidades mencionadas nos parágrafos acima são mediadores na controvérsia mapeada, continuando a exercer efeitos na estabilização da política fundiária no Brasil. Suas conexões podem ser visualizadas na Figura 1, resultado do mapeamento da rede produzido a partir do estudo da controvérsia. Boa parte da controvérsia que será descrita a seguir gira em torno dos tipos possíveis de uso da terra à qual o acesso é garantido pela legislação vigente ou futura. De acordo com a legislação vigente, as terras no Brasil podem ser destinadas a diferentes finalidades: exploração privada, por meio da compra de terceiros ou do poder público (é este último caso que se denomina privatização de terras públicas, pois implica a venda de terras do patrimônio público a particulares); assentamento de famílias pelo Programa Nacional de Reforma Agrária; titulação coletiva em caso de existência de um território tradicional ou quilombola (menos de 30% dos territórios reconhecidos como

quilombolas foram titulados); demarcação de área indígena (que pertence à União com usufruto da sociedade indígena); criação de reservas ambientais; destinação para atividades de mineração. Na disputa em análise, a mudança proposta na legislação é no sentido de garantir a titulação individual de pessoas físicas que ocupam áreas da União em qualquer parte do país. Os defensores da mudança argumentam que a legislação não interfere em áreas indígenas, quilombolas e de preservação, havendo como verificar esta sobreposição pelo cruzamento de sistemas (Geraldo Filho, presidente do INCRA). Contudo, os atores que se opõem argumentam que como muitos territórios ainda não foram reconhecidos e demarcados, havendo uma política declarada de negação desses direitos no atual governo, a nova lei faria com que a privatização prevalecesse sobre qualquer outra forma de destinação das terras públicas.

Disputa pela estabilização de um marco legal para regulamentar o acesso à terra pública

A injustiça com os colonos que foram para a Amazônia há 30 anos é um dos temas centrais da disputa atual. Pelos apoiadores, ela é usada como justificativa moral para a necessidade de mudança urgente na legislação. Para os setores críticos, essa injustiça poderia ser resolvida com a aplicação da legislação atual, o que vem sendo impossibilitado pelo desmantelamento dos órgãos estatais envolvidos em sua execução. Atualmente existem duas leis que orientam a titulação de terras públicas: 1) a Lei 11.952, de 2009 (Programa Terra Legal), que permite a titulação de posses de até quatro módulos fiscais³ em terras da União localizadas na Amazônia Legal; e 2) a Lei 13.465, de 2017, que permite a titulação de terras até 2.500 hectares em terras do INCRA ocupadas até 2009. Ou seja, terras de assentados que ocupam parcelas em assentamentos do INCRA, e cuja ocupação seja anterior a 2009. Além de aumentar o marco temporal, esta lei flexibilizou as condições de pagamento, permitindo que as pessoas paguem até 50% do valor da terra de acordo com a tabela do INCRA (que já é um valor abaixo do mercado).

Esta última lei é fruto de uma Medida Provisória proposta por Michel Temer em 2016 e foi apoiada por uma articulação entre empresários da construção urbana e entidades do agronegócio. Ela pode ser compreendida como parte de uma agenda para a política fundiária que coloca a titulação e a privatização de terras públicas no topo da agenda, em detrimento de outras políticas que existiam nos governos anteriores, como

a de reforma agrária e a de titulação de territórios quilombolas, como fica explícito na comparação do orçamento destinado a cada política ao longo da transição entre os governos do PT e o governo Temer (Sauer e Leite, 2017). Esta agenda de titulação e privatização está relacionada ao movimento mais amplo de aumento no valor da terra em todo mundo, o que está conectado ao aumento progressivo no valor das *commodities* na última década (Sauer e Leite, 2012). Esse tema aparece na fala da pesquisadora do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), Brenda Brito, que aventa a possibilidade de que as intenções por trás da mudança na legislação podem estar relacionadas ao interesse em se formar um estoque de terras para especulação.

Com o início do governo Jair Bolsonaro, há uma criminalização dos movimentos agrário, quilombola e indígena, que se efetiva com ameaças simbólicas e materiais (Medeiros, 2020) e um compromisso em não destinar mais terra a esses setores. Essa promessa de campanha foi cumprida de forma coerente com a paralisação dos processos de obtenção de terras para reforma agrária no INCRA (Alentejano, 2020; Sauer *et al.*, 2020), com o desmantelamento da Fundação Palmares e da FUNAI, que passaram também a adotar uma agenda contrária aos interesses de seu público beneficiário (Santos *et al.*, 2021). Além de avançar nessa agenda contrária à reforma agrária e aos movimentos sociais, o governo também manteve a agenda da titulação de terras como ponto central da política fundiária, inclusive de titulação de assentados da reforma agrária, o que é um ponto sensível para as bases dos movimentos sociais, como será explicado adiante.

Em 2020 foi criado o programa Titula Brasil, uma portaria que busca “desburocratizar” a regularização fundiária por meio do incentivo à criação de convênios entre superintendências do INCRA e prefeituras para realizar a titulação de terras de assentamentos (Brasil, 2020). No final de 2019 foi enviada ao Congresso a Medida Provisória 910, que amplia o escopo e o marco temporal das legislações já existentes, permitindo a regularização fundiária de terras da União em todo o Brasil ocupadas a partir de 2014 ou 2018 (em caso de pagamento em dinheiro). Também propõe que terras de até 15 módulos possam ser tituladas sem a vistoria presencial (a regra vigente só abre essa possibilidade para terras até quatro módulos). A MP 910 foi enviada ao Legislativo em dezembro de 2019, e foram realizadas quatro audiências públicas para sua discussão. O relator da matéria no Congresso foi o senador Irajá (PSD-TO)⁴, filho da senadora Kátia Abreu, e na câmara, o deputado federal Zé Silva (Solidariedade-MG). Ambos legis-

ladores pertencem à bancada ruralista, como é conhecida a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), maior bancada temática no Congresso, composta atualmente por 241 deputados e 39 senadores⁵. Em março de 2020 tem início a pandemia, e o processo de tramitação fica prejudicado. Os setores contrários passam a defender que a matéria não é prioritária no contexto de crise sanitária, e começa a haver forte pressão para que ela não seja votada e perca a validade⁶.

No contexto da pandemia, intensificam-se as conexões entre diferentes mediadores, o que leva à construção de uma articulada e consistente resistência a esta medida. Esse agenciamento que estabiliza a “Lei da grilagem” como um problema ambiental e social a ser combatido ganha mais força a partir da divulgação da reunião ministerial do dia 22 de abril de 2020, em que o Ministro do Meio Ambiente diz que é necessário aproveitar o momento da pandemia para “passar a boiada”, referindo-se à desregulamentação ambiental. Conectando a aprovação desta lei com a possibilidade do aumento do desmatamento na Amazônia, os setores contrários à MP tiveram sucesso em produzir uma estratégia argumentativa que teve enorme repercussão no debate público. Como já havia sido feito com a MP proposta por Temer, esta medida é rapidamente rotulada como “MP da Grilagem”, e uma articulação entre movimentos socioambientais, territoriais e agrários, a nível nacional e internacional, resulta em uma visibilidade que acaba repercutindo na mídia e nas redes sociais. A #MPdaGrilagem foi uma das mais comentadas no Twitter no período em que a matéria foi ao Plenário da Câmara. O programa “Fantástico” dedicou dois episódios ao tema da grilagem em terras da Amazônia, e houve repercussão nos principais jornais televisivos.

Nesse contexto, quando a MP chegou ao Plenário para votação, houve um acordo para que ela não fosse votada e para que fossem elaborados projetos de lei sobre a mesma matéria, originados no Legislativo. Foi então proposto o PL 2633, apresentado em 14/05/2020 pelo deputado Zé Silva (Solidariedade/MG), aprovado pelo Plenário da Câmara em 03/08/2021. Esse projeto incorpora alguns dos acordos feitos na tramitação da MP e reduz seu escopo: reduz o tamanho da área passível de regularização (de 2.500 hectares para 6 módulos) e reduz o marco temporal (de 2018 para 2008). Nove meses após a apresentação deste PL na Câmara, e com base em outras negociações no âmbito do Senado, onde foi possível se aproximar mais da proposta do Governo Federal, o senador Irajá (PSD/TO) apresentou o PL 510, em 22/02/2021, que manteve da MP 910 o tamanho máximo que pode ser regularizado sem necessidade de vistoria presencial (2.500 hectares)⁷.

A Disputa Pública em Torno da Definição de um Marco Legal para Regularização Fundiária

O marco temporal foi de 2018 para 2012, ano de aprovação de Código Florestal. Assim que o PL 2633 é aprovado pelo plenário da Câmara e vai para o Senado, ela passa a tramitar em conjunto com o PL 510.

Tabela 2

Quadro Comparativo das Legislações (Elaboração Própria a Partir da Comparação entre os Textos das Leis)

	Lei 11.952 (2009)	Lei 13.465 (2017)	MP 910 (2019)	PL 2.633 (2020)	PL 510 (2021)
Tamanho da Propriedade/ Local	até 4 módulos	até 2.500 hectares	até 2.500 hectares	até 6 módulos	até 2.500 hectares
Região onde se aplica	Amazônia Legal	Áreas da União sob jurisdição do INCRA	Área da União e do INCRA em todo o Brasil	Área da União e do INCRA em todo o Brasil	Área da União e do INCRA em todo o Brasil
Marco Temporal	2003	2009	2019	2008	2012
Vistoria Presencial	Dispensada até 4 módulos	Dispensada até 4 módulos	Dispensada até 2.500 hectares	Dispensada até 6 módulos	Dispensada até 2.500 hectares

Fonte: Elaboração própria a partir da comparação entre os textos das leis.

Como parte do processo legislativo, assim que um projeto de lei é apresentado, ele deve passar pelas comissões pertinentes, nas quais se discute a matéria de forma mais detida e se produz um relatório sobre o projeto. Nesse processo podem ser realizadas audiências públicas, com o propósito de abrir a discussão à participação da sociedade e envolvendo especialistas no tema. A decisão sobre os convidados para as audiências geralmente se dá de forma a contemplar as diferentes posições sobre a matéria. Fica a cargo dos legisladores de cada lado propor uma lista de nomes, a partir da qual se chega a um acordo comum. Os Projetos de Lei 510 e 2633 estão sendo discutidos na Comissão de Agricultura e de Reforma Agrária e na Comissão de Meio Ambiente, razão pela qual houve um acordo para que fossem realizadas duas audiências públicas, em sessões conjuntas, das duas comissões, que ocorreram nos dias 15/09/2021 e 05/10/2021.

O quadro abaixo apresenta a lista de todos os participantes das audiências públicas que discutiram a matéria. Na coluna da direita estão os participantes que foram ao Congresso defender a aprovação da MP e do PL, e na coluna da esquerda os participantes que criticaram ambas as propostas, sendo contrários à sua aprovação. Há diferentes graus de apoio e de crítica que serão trabalhados na sessão seguinte.

Tabela 3

Participantes das Audiências Públicas (Elaboração Própria a Partir dos Dados Disponíveis no Site da Câmara dos Deputados e do Senado Federal)

	Contrários	Favoráveis
1a Audiência Pública realizada em Sessão Conjunta da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) e da Comissão de Meio Ambiente (CMA) em 15/09/2021	Eliane Cristina Pinto Moreira , Promotora de Justiça do Ministério Público do Pará e Professora da Universidade Federal do Pará (UFPA);	Aldo Rebelo , Deputado Federal e Relator do Código Florestal;
	Raoni Rajão , Pesquisador e Professor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG);	Geraldo Melo Filho , Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).
2a Audiência Pública realizada em Sessão Conjunta da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) e da Comissão de Meio Ambiente (CMA) em 05/10/2021	Dom José Ionilton Lisboa de Oliveira , Bispo da Prelazia de Itacoatiara (AM) e Presidente da Comissão Pastoral da Terra (CPT), organismo da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB);	José Henrique Bernardes Pereira , Assessor Técnico da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA);
	Júlio José Araújo Júnior , Procurador da República no Rio de Janeiro e Coordenador do Grupo de Trabalho de Reforma Agrária e Conflitos Fundiários da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão;	Julia Bittencourt Afflalo , Consultora Jurídica da Frente Parlamentar da Agropecuária - FPA.

A Disputa Pública em Torno da Definição de um Marco Legal para Regularização Fundiária

Tabela 3

Participantes das Audiências Públicas (Elaboração Própria a Partir dos Dados Disponíveis no Site da Câmara dos Deputados e do Senado Federal) (cont.)

	Contrários	Favoráveis
1a Audiência Pública realizada pela Comissão Mista da Medida Provisória nº 910 em 11/02/2020	Mateus Leandro de Oliveira , Secretário de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal	Geraldo Ferreira de Melo Filho , Presidente do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (INCRA)
	Atanásio Darcy Lucero Júnior , Defensor Nacional de Direitos Humanos da Defensoria Pública da União (DPU)	Rodrigo de Oliveira Kaufmann , Assessor Jurídico da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA)
	Deborah Macedo Duprat , Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão	
2a Audiência Pública realizada pela Comissão Mista da Medida Provisória nº 910 em 12/02/2020	Roberta del Giudice , Secretária Executiva do Observatório do Código Florestal;	Alceu Moreira , Presidente da Frente Parlamentar da Agropecuária;
	Bruno Kono , Instituto de Terras do Pará	Nabhan Garcia , Secretário Especial de Assuntos Fundiários do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
	Brenda Brito , Pesquisadora Sênior do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon)	
	Juliana da Paula Batista , Advogada do Instituto Socioambiental (ISA)	
3a Audiência Pública realizada pela Comissão Mista da Medida Provisória nº 910 em 18/02/2020	Girolamo Domenico Treccani , Professor da Universidade Federal do Pará	Tereza Cristina Correa da Costa Dias , Ministra de Estado da Agricultura Pecuária e Abastecimento;
	Sérgio Sauer , Professor da Universidade de Brasília.	

Tabela 3

Participantes das Audiências Públicas (Elaboração Própria a Partir dos Dados Disponíveis no Site da Câmara dos Deputados e do Senado Federal) (cont.)

	Contrários	Favoráveis
4a Audiência Pública realizada pela Comissão Mista da Medida Provisória nº 910 em 04/03/2020	<p>Oriel Rodrigues de Moraes, Advogado da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ)</p> <p>Gerd Sparovek, Professor da Universidade de São Paulo;</p> <p>Elías D'Ángelo Borges, Secretário de Política Agrária da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)</p> <p>Saulo Ferreira Reis, Representante da Comissão Pastoral da Terra Nacional (CPT).</p>	<p>Hercules Jackson Moreira Santos, Especialista em Direito Ambiental</p>

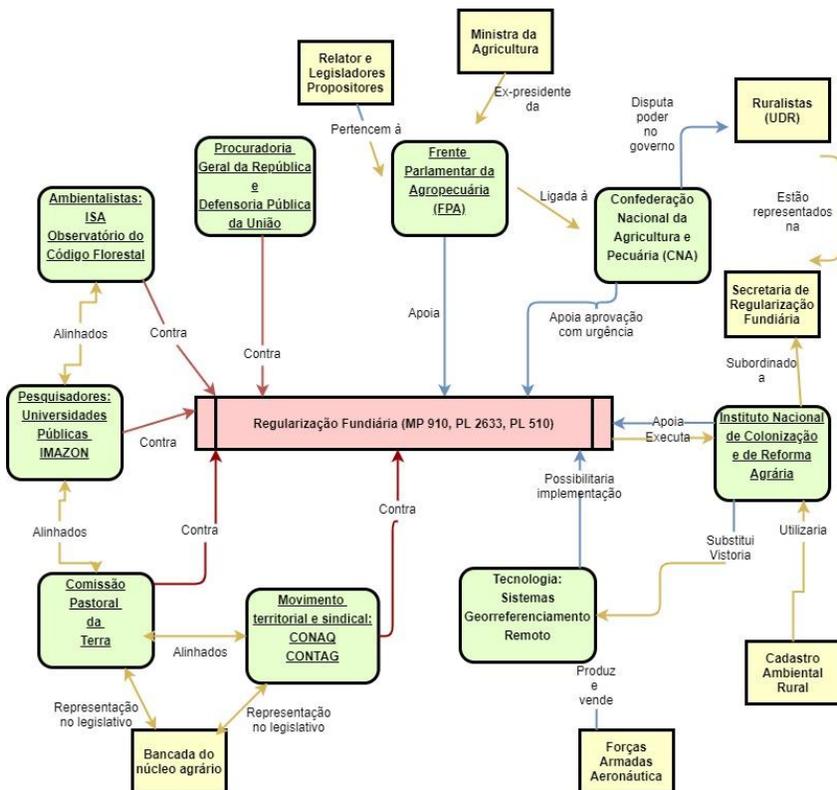
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis no site da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

A seguir está um mapa com os principais mediadores identificados na análise da disputa. O centro do mapa é o centro da disputa: a mudança na legislação de regularização fundiária por meio dos projetos de lei que transitam no Congresso. Os mediadores em verde são os que incidiram diretamente na disputa. Os mediadores em amarelo incidiram de forma indireta, conectando-se com os primeiros. As conexões em vermelho designam posições contrárias à alteração; as conexões em azul, posições favoráveis. Em amarelo estão as conexões que ilustram articulações entre os mediadores. Em todas essas conexões há uma palavra que qualifica o efeito predominante. Ao lado esquerdo do gráfico estão as articulações contrárias, e ao lado direito as favoráveis à alteração na lei. O mapa busca apresentar uma visão abrangente da controvérsia, mas ainda assim é uma simplificação, na medida em que equilibra a sistematização do conteúdo analisado com uma representação gráfica simples.

A Disputa Pública em Torno da Definição de um Marco Legal para Regularização Fundiária

Figura 1

Mapa com Mediadores e Conexões, Formulado a Partir do Aplicativo Gratuito Drawio



Fonte: Elaboração própria, formulado a partir do aplicativo gratuito Drawio (<https://drawio-app.com/>)

Aparatos de justificação: grilagem, proteção socioambiental e defesa do pequeno produtor

Um dos argumentos centrais dentre os que defendem a urgência da mudança na lei é a garantia da segurança jurídica advinda da clareza sobre quem ocupa cada parcela do território e a garantia do direito à propriedade privada, notadamente para aqueles “pequenos agricultores que foram para o Norte, enviados pelo Estado, e que nunca obtiveram o título da terra” (senador Acir Guargacz - PDT/RO)⁸. A justiça a esses indivíduos e o direito de propriedade são grandezas morais (Boltanski e Thévenot, 1999) acionadas na defesa do projeto de lei. A elas está automaticamente associado um tipo de relação com a terra, que é a de exploração agropecuária, para “inserção na cadeia produtiva”, como visto anteriormente.

Nesse aspecto, “contribuir para o êxito do agronegócio no Brasil” (senador Irajá/TO) aparece como valor moral, que justifica a desburocratização do acesso à terra. Essa linha de argumentação está presente na justificção que acompanha o texto do PL 510, de proposição do senador Irajá (PSD/TO), que também foi o relator da Comissão Mista que analisou a MP 910:

Em dezembro de 2019, o Governo Federal tentou, mais uma vez, por intermédio da Medida Provisória nº 910, de 2019, criar regramento voltado a facilitar a grave questão da necessidade de regularização fundiária de terras da União em nosso País, que tanto dificulta o fomento da produção, como ainda causa violência no campo e desmatamento criminoso de florestas. (...) para que não perdue essa situação que tanto prejuízo leva aos que dependem da agricultura para o seu ganha-pão, notadamente os pequenos agricultores, além daqueles que produzem em maior escala, contribuindo para o êxito do agronegócio no Brasil, resolvi submeter ao crivo dos ilustres Pares o mesmo texto que propus na conclusão do relatório que cheguei a encaminhar à Comissão Mista sobre a Medida Provisória nº 910, de 2019 (Projeto de Lei 510, 2021).

Além da sustentação de que já existem leis adequadas para normatizar a regularização fundiária que carecem de implementação, o eixo central das justificções contrárias à aprovação de uma nova legislação é a relação entre apropriação de terras públicas, grilagem, desmatamento e conflitos sociais. O meio ambiente é interpretado como patrimônio público pertencente a todos os brasileiros e a prática de ocupar indevidamente terras públicas é qualificada como grilagem. Grilagem, a prática de adquirir terras por meios fraudulentos, é associada a desmatamento ilegal, o que é demonstrado com resultados de pesquisa científica por todos os pesquisadores presentes nas audiências. Pesquisadores e academia estão diretamente envolvidos na disputa, seus argumentos são desqualificados como ideológicos, as mulheres pesquisadoras do IMAZON, ISA (Instituto Socioambiental), e do Observatório do Código Florestal, pesquisadoras doutoras, foram qualificadas como “as meninas” (Deputado Alceu Moreira MDB/RS)⁹ em uma das audiências, e os pesquisadores homens como “comunistas” (Deputado Nelson Barbudo PSL/MT)¹⁰ e “ambientalistas de apartamento que nunca plantaram um pé de alface” (Deputada Aline Sleutjes PSL/PR). Os dados científicos são desmerecidos como algo distante, produzido na academia, “longe da realidade de quem vive na terra e não conhece a dureza das famílias no campo” (Deputado Aldo Rebelo MDB/SP). Há uma tentativa de deslegitimar a argumentação contrária via desqualificação das pessoas e dos argumentos, o que aparece também nas

formulações feitas por alguns representantes de entidades do agronegócio, especialistas no assunto, quando entrevistados em podcasts voltados para este segmento. No Podcast “Momento Agrícola” o entrevistado fala em “argumentos mal-intencionado de pessoas que defendem ONGs estrangeiras com interesses escusos”. E no Podcast Agrotalk a convidada fala “artistas que foram mal informados por pessoas que estão brincando com a vida de brasileiros.”

Por outro lado, a estratégia discursiva utilizada pelos atores contrários, de qualificar a MP como “Lei da Grilagem”, teve um sucesso relativo como enquadramento que agregou setores diversos em uma articulação ampla e conseguiu pressionar para que a MP não fosse votada em 2020. A Mídia Ninja organizou *live* com diversas personalidades contrárias ao projeto, que foi ao ar no mesmo dia em que a matéria foi enviada ao Plenário. Artistas globais e cantores gravaram pequenos vídeos e enviaram para deputados e senadores, além de compartilhar em seus perfis nas redes sociais. O enquadramento “MP da Grilagem” foi recorrentemente rebatido por lideranças de setores ligados ao agronegócio, que recusaram veementemente essa associação e afirmam que não se pode confundir “famílias de produtores rurais” com grileiros (Nabhan Garcia, Secretário de Regularização Fundiária; senador Acir Gurgacz PDT/RO). No conteúdo criado por setores da esquerda, como a *live* citada, há uma associação entre iniciativas apoiadas pelo Governo Bolsonaro e interesses contrários ao povo brasileiro. Neste caso há uma desvalorização moral do agronegócio, que é referenciado de forma sempre negativa, e a mera enunciação do interesse deste ator coletivo já toma um caráter de denúncia.

O ator coletivo que denominamos “agronegócio” é complexo e multifacetado, que vem se constituindo como ator político dominante na última década (Pompeia, 2020a), e tem como instituições de agregação de interesse e de representação as seguintes organizações: FPA, CNA, Conselho do Agro, dentre outras. No que diz respeito à política fundiária, há uma aproximação entre os interesses desses diferentes atores (Pompéia, 2021), que defendem a urgência e a necessidade de avançar na regularização fundiária para garantir “segurança jurídica ao investidor internacional” (José Henrique Pereira, Assessor Técnico da CNA). Esse posicionamento já estava expresso na publicação “O Futuro é Agro – 2018 a 2030”, um documento propositivo da política para o setor agrícola na próxima década, apresentado a todos os candidatos a presidente em 2018, produzido pelo “Conselho do Agro”, uma articulação das principais entidades do agronegócio encabeçada pela CNA. Na disputa estudada aqui, as duas entidades

de representação de interesses desse setor que participam publicamente são a FPA, espaço de articulação no Congresso, e a CNA, entidade sindical dos produtores rurais. Ambas participaram ativamente nas audiências públicas, por meio do envio de especialistas ou por meio da articulação e mediação de interesses.

Para facilitar a compreensão dos termos da disputa pública e dos posicionamentos e justificações (Boltanski e Thévenot, 1999) em cada um deles, organizei a discussão a seguir em três pontos centrais, sobre os quais há divergência: a) marco temporal; b) vistoria presencial; c) tamanho da propriedade. Todos esses pontos estão conectados a uma discussão mais ampla sobre proteção do meio ambiente, que toma forma de um mediador na discussão, gerando efeito sobre as ações e justificações das diferentes partes envolvidas. Como explicarei a seguir, a proteção ambiental ou socioambiental (o termo varia de acordo com quem o emprega) aparece em todos os agenciamentos, sendo estabilizado de forma diferente, ora conectado à propriedade privada, ora conectado a um bem de uso coletivo, um patrimônio público.

Marco Temporal

Marco temporal é o termo que se utiliza para definir a partir de que momento no tempo a pessoa, ou grupo, que ocupa uma terra tem legitimidade para pleitear a posse desta terra. Ou seja, o quão antiga deve ser a presença/ocupação da pessoa na terra que se deseja regularizar. Os processos de privatização de terra pública no Brasil têm sido feitos historicamente, utilizando o desmatamento como critério de ocupação. Há uma dependência de trajetória que serve como horizonte normativo para quem busca estabelecer posse sobre uma terra pública: demonstrar a utilização ou exploração desta área por meio do desmatamento e do estabelecimento de pasto para pecuária ou de uma cultura agrícola. No caso dos projetos oficiais de colonização do governo militar, como mencionado anteriormente, a pessoa tinha o direito de pleitear o dobro ou o triplo da área desmatada, a depender do local. Sempre houve uma conexão entre desmatamento/exploração e garantia de posse da área, endossada e legitimada pelo poder público.

O argumento de que uma flexibilização no marco temporal tenderia a incentivar mais desmatamento se apoia nesta relação. Os pesquisadores e especialistas Sérgio Sauer (UnB), Brenda Brito (IMAZON) e Raoni Rajão (UFMG) explicam de forma didática, e com fundamentos em dados, nas

diferentes audiências em que participaram: de acordo com a legislação atual, ocupar terra pública após 2008 é crime, com previsão de reclusão por até três anos. Contudo, quando há uma legislação que amplia o marco temporal para um período mais recente, cria-se uma expectativa de que se pode ocupar (desmatar/explorar) terra impunemente, uma vez que essa posse será futuramente regularizada.

Essa afirmação é rebatida pelos defensores da ampliação do marco temporal, que assinalam que não é lógico dizer que regularizar posses levaria ao aumento do desmatamento, uma vez que o que era “terra de ninguém” passa a ser uma “propriedade associada a um CPF” (senador Irajá - PSD/TO). Com uma terra registrada em seu nome, a pessoa teria todo o cuidado para não desmatar além dos limites da reserva legal, sob pena de ser punida uma vez que agora se trata de sua propriedade e de seu CPF. De acordo com a defesa da MP 910 pela Ministra da Agricultura Teresa Cristina em Audiência Pública, além de trazer segurança jurídica, a MP ajudaria a “acabar com o problema do desmatamento”. Embora esta argumentação tenha apelo lógico, os dados e informações trazidas por especialistas apontam a correlação direta entre flexibilização da legislação e aumento do desmatamento.

A discussão sobre o marco temporal para a regularização fundiária não pode ser descolada de outra discussão, também atual, sobre o marco temporal para a demarcação de territórios indígenas. Ambos estão relacionados porque em muitos casos há uma sobreposição entre terras pleiteadas para titulação individual e territórios indígenas ou quilombolas ainda não demarcados. É importante notar que os mesmos setores que defendem a ampliação do marco temporal para abarcar posses recentes a serem incorporadas pela “riqueza do agro” também apoiam iniciativas de reduzir o marco temporal, quando se trata de territórios indígenas, como o PL 490 que busca reduzir o direito ao pleito para demarcação apenas a territórios indígenas efetivamente ocupados em 1988, ano de promulgação da Constituição. Ainda que tal apoio não tenha caráter público, ele é parte de uma articulação em “portas fechadas”, contando com papel relevante da mesa diretora da FPA em sua tramitação no legislativo (Pompeia, 2021). A percepção de que a demarcação de novas terras indígenas representa uma ameaça para a expansão das fronteiras agrícolas já estava expressa na fala de 2013, do Senador Alceu Moreira, em Audiência Pública no Rio Grande do Sul para debater o tema:

Por que será que de uma hora para outra tem que demarcar terra indígena e quilombolas? (...) por trás dessa baderna e dessa vigarice está o Cimi, uma organização cristã que de cristã não tem nada, está a serviço da inteligência norte-americana e europeia, para não permitir a expansão da fronteira agrícola do Brasil (...) se façam de guerreiros e não deixem uns vigaristas desses ocuparem propriedade (...) expulsem do jeito que for necessário (Audiência Pública com Produtores Rurais em Vicente Dutra, RS, Cimi, 2014)¹¹.

É nesse ponto que se insere a discussão sobre a possibilidade de intensificação do conflito socioambiental com a aprovação do PL 510. Os setores contrários à mudança na legislação argumentam que se há a expectativa da regularização de terras públicas ocupadas de forma indevida, com ocupações cada vez mais recentes, isso cria um incentivo para uma apropriação cada vez maior de terras por particulares, gerando um avanço sobre o estoque de terras públicas que pode se sobrepor a territórios onde habitam “populações tradicionais” que tampouco têm “segurança jurídica” sobre suas posses. Essa crítica é rebatida pelos apoiadores do PL por meio da ressalva de que ele não versa sobre terras indígenas e quilombolas e, portanto, estaria apartado das terras dessas populações. Outra forma de rebater esse argumento é a menção à utilização da tecnologia, via cruzamento de sistemas digitais de gestão de terras e sistemas de georreferenciamento remoto.

O presidente do INCRA fez uma defesa apaixonada pela aprovação da MP 910, em ocasião de sua participação na primeira Audiência Pública, e baseou sua apresentação na certeza de que as novas tecnologias que estão sendo utilizadas pela autarquia possibilitam a verificação da existência e prevenção de potenciais conflitos. De acordo com ele, seria possível cruzar as bases de dados no INCRA, Instituto Palmares, FUNAI e ICMBio e, caso identificada alguma sobreposição, o processo de regularização fundiária não poderia prosseguir administrativamente, havendo a necessidade de vistoria presencial. Os setores contrários assinalam que além da fragilidade dos sistemas existentes, com o atual estado de desmantelamento desses três últimos órgãos, haveria um desequilíbrio significativo no nível e na qualidade de informação disponível para essa checagem.

Vistoria Presencial

Outro importante tema da disputa pública é a necessidade ou não de vistoria presencial como parte do processo de regularização. Os defensores da mudança na legislação afirmam que é necessário desburocratizar o

processo, tornando-o mais eficiente. Isso implicaria retirar a exigência de vistoria *in loco*, atualmente exigida para processo de regularização de áreas médias e grandes (acima de 4 hectares). A vistoria tem o propósito de averiguar se o pretense proprietário de fato ocupa e explora a área que pleiteia regularizar e se há a presença de conflito na área. Ela é atualmente feita pelo INCRA, órgão que vem passando por um processo de sucateamento nos últimos anos, com corte de orçamento e aposentadorias sem reposição. Constatada a incapacidade da autarquia para realização de vistorias de forma eficiente (o que é expresso por meio de um cálculo apresentado pela relatoria de acordo com o qual o INCRA demoraria centenas de anos para regularizar toda a demanda que recebe), a proposta dos Projetos de Lei é a dispensa da vistoria para áreas até seis módulos (PL 2633) e para até 2.500 hectares (PL 510). Esse é um ponto central que se quer obter com a mudança nas legislações anteriores, que permitem dispensa de vistoria apenas para pequenas propriedades. A centralidade deste ponto é expressa na justificção oferecida pelo senador Irajá (PSD/TO) ao PL 510:

Igualmente se destaca a dispensa de vistoria prévia da área a ser regularizada, com possibilidade de ser realizada a regularização fundiária mediante procedimento de declaração do próprio ocupante, reduzindo ainda mais os entraves burocráticos para que essa medida se torne realidade e alcance os fins pretendidos em lei (PL 510, 2021).

O eixo central que sustenta a dispensa de vistoria é a precisão das tecnologias de sensoriamento remoto atuais, que conseguem “identificar até a marca do tijolo das casas” (Nabhan Garcia, Secretário de Regularização Fundiária). Nessa defesa da tecnologia, “progresso” e “modernidade” aparecem novamente como grandezas morais que devem ser aproveitadas em benefício dos produtores rurais. A tecnologia é quase uma panaceia, que irá dar mais agilidade ao processo, resolvendo o problema que o Estado não conseguiu resolver. É importante notar que um dos produtores da tecnologia de sensoriamento remoto é a Aeronáutica, como foi mencionado no diálogo entre o deputado Coronel Chrisóstomo (PSL/AM) e o presidente do INCRA, no qual o primeiro pede que o chefe da autarquia se lembre dos militares e de seu papel na fabricação da tecnologia. Contudo, na fala do pesquisador especialista em sensoriamento remoto, Raoni Rajão (UFMG), aparece uma ponderação importante: por mais que a tecnologia tenha condições de dar informação precisa sobre a utilização da terra, ela é incapaz de dizer se há ou não conflito na área.

No debate mais amplo sobre dispensa de vistoria está em jogo a possibilidade de se titular, de forma mais rápida e menos burocrática, terras de tamanho médio e grande. Neste ponto, todos os especialistas e parlamentares contrários ao PL apontam para o risco de intensificação do conflito socioambiental advindo dessa mudança. Pesquisadores e representantes da CPT, além de vários legisladores, apresentam dados que demonstram que os conflitos no campo já estão aumentando, com um crescimento significativo do número de assassinatos de lideranças quilombolas e indígenas, como assinalado pelo deputado Bira do Pindaré (PSB-MA), representante da bancada quilombola na Câmara. A correlação entre o início do governo Bolsonaro e o aumento desses conflitos, apontada por essas pessoas, é negada pela deputada Aline Sleutjes (PSL/PR)¹², que tem forte presença ao longo da tramitação na MP 910 e é bastante consistente na argumentação de que o governo Bolsonaro tem contribuído para uma melhora significativa na vida da família produtora rural, notadamente com aumento da segurança advinda do fim das ameaças de invasão pelo MST. Esta deputada, juntamente com o deputado Alceu Moreira (MDB/RS), presidente da FPA, foram os legisladores que mais abertamente defenderam o direito dos grandes proprietários, asseverando que não se pode fazer distinção entre pequenos e grandes, “já que são todos brasileiros” (Aline Sleutjes – PDL/RS).

Tamanho da Propriedade

Essa defesa da não distinção entre pequenos, grandes e médios é um ponto fora da curva quando se considera a tônica comum da justificação dos propositores dos dois projetos. Ambos falam em nome dos pequenos (e em menor medida dos médios), e colocam suas dificuldades e urgências no centro da defesa que fazem dos projetos. A vida sofrida do pobre agricultor que saiu do sul e foi para o centro-oeste e para o norte há 30, 40 anos, em busca de melhores condições de vida, e para o qual foi feita a promessa nunca cumprida de uma terra, é o protótipo do beneficiário da nova legislação quando se observa apenas as falas de seus defensores. Como representante de alguém que viveu na pele essa dificuldade, o senador Carlos Fávaro (PSD/MT) conta sua história pessoal, de quem saiu do interior do Paraná e foi para o Mato Grosso, tendo demorado muito a conseguir o título da terra¹³. Contudo, quando se compara essas falas com o que está de fato escrito na redação dos projetos e quando se observa as interpelações dos atores contrários, fica visível a contradição.

No projeto que tramitou na Câmara há de fato uma defesa mais explícita dos pequenos e médios. O PL 2633 só aumenta de 4 para 6 módulos fiscais o tamanho da área passível de regularização fundiária, e seu proponente, deputado Zé Silva (Solidariedade/MG), adotou um discurso mais alinhado com a defesa do direito dos pequenos produtores. Ele explica, na justificativa do projeto, que esse foi o acordo ao qual o colégio de líderes da Câmara chegou após discussão da MP 910:

De fato, a legislação de regularização fundiária em terras da União visa promover a inclusão social de produtores rurais que têm naquela terra o único imóvel para sua subsistência e geração de renda (...). Buscando a conciliação dos interesses e os dados técnicos disponíveis, optamos por reduzir de 15 para 6 módulos fiscais o limite previsto originariamente na MP 910/2019 para que possa ocorrer a dispensa de vistoria prévia na regularização fundiária. Destacamos que, diante das informações disponibilizadas no site do INCRA, cerca de 78% das propriedades a serem regularizadas possuem até 1 MF, 89% até 2 MF e 96% até 6 MF (PL 2633/2020).

Já no PL 510, embora haja uma justificativa fundamentada na necessidade de se fazer justiça ao pequeno agricultor que foi para o norte há 40 anos, o projeto efetivamente propõe a regularização não só da pequena propriedade, mas segue a MP 910, chegando ao limite de extensão definido na Constituição (2.500 hectares) a ser regularizado com dispensa de vistoria prévia.

Essa contradição é apontada pelo pesquisador Sergio Sauer (UnB) em sua fala final na audiência pública, quando ele coloca as seguintes questões: a) Se a proposta da nova lei é contemplar o pequeno produtor, então para quê a necessidade de ampliar a extensão da área, uma vez que áreas até quatro módulos já são contempladas na legislação existente? b) Se a justificativa para a mudança é fazer justiça ao agricultor que foi para o norte há 30, 40 anos e espera seu título de propriedade, por que então ampliar o marco temporal para 2018? Essas contradições são mencionadas e tematizadas a todo tempo por legisladores e especialistas presentes no debate público, ao assinalarem repetidamente que a legislação existente já é suficiente para garantir a regularização fundiária. O problema é que ela não foi aplicada, pois houve um processo de desmantelamento dos órgãos fundiário e ambiental. A essas críticas, os apoiadores do PL rebatem argumentando que se não houve possibilidade de cumprimento da lei, o problema é da lei, e não das pessoas. O senador Irajá (PSD/TO) faz uma analogia com um professor avaliando alunos. De acordo com ele, se um professor reprova

45 alunos de uma turma de 50, quem está errado é do professor, e não a turma. Da mesma forma, seria a equivocada legislação atual, que ainda deixa na ilegalidade um passivo de milhares de pessoas.

O tema do tamanho da propriedade está inserido em uma questão mais ampla sobre quem seria o beneficiário do PL/MP. Por meio de uma sinédoque de representação (Pompéia, 2020b) a articulação do agronegócio tem tentado se colocar como representante de um público historicamente associado aos movimentos agrários: o da agricultura familiar. Os discursos sobre a irrelevância de se dividir entre pequeno, médio e grande estaria nesse escopo. Por outro lado, a titulação de terras é um tema sensível para a base dos movimentos agrários, pois boa parte das pessoas que se juntaram a um movimento social, como MST, CONTAG, FETRAF, CPT, entre outros, almejam obter o título de propriedade que as permitiria, dentre outras coisas, vender legalmente sua porção de terra. Essas propriedades que passaram do poder público ao proprietário privado entram na lógica do mercado, o que em um país com alta concentração fundiária como o Brasil, tenderia a reforçar um processo de reconcentração de terras. A complexidade desse processo torna difícil um diálogo com a base desses movimentos, que está, por sua vez, na expectativa de receber seu título. Essa contradição ficou clara na fala do representante CONTAG, que ao mesmo tempo em que defendeu a importância e a necessidade da regularização fundiária, assinalou que a postura da CONTAG era a defesa da regularização apenas para o pequeno, para aquele que pode se qualificar como “agricultor familiar” (Elias D’Ángelo Borges, Secretário de Política Agrária da CONTAG)

Conclusão

Neste artigo busquei incorporar *insights* teórico-metodológicos trazidos pela teoria do ator-rede e pela sociologia das justificações para análise de uma disputa pública em torno da definição de uma lei. Acompanhando a disputa pública no escopo da tramitação dos textos legislativos foi possível identificar mediadores e conexões estabelecidas ao longo do processo. Tornou-se relevante a articulação e a construção de uma coalizão entre coletivos que em outros agenciamentos estão em polos opostos, como os setores do agronegócio mais ligados à CNA e os ruralistas mais conservadores, ligados à UDR, que tem visões diferentes quando se trata de outros temas. Essa articulação também se deu no campo contrário à alteração na legislação, por meio de uma articulação que não havia ocorrido da mesma forma no momento de mudança da legislação proposta pelo

governo Temer, em 2017. A fabricação de uma coalizão contrária à MP e ao PL ficou visível na coesão das falas e dos argumentos trazidos por entidades do movimento socioambiental, entidades representantes dos trabalhadores rurais e quilombolas, igreja e professores universitários. No mapa que representa graficamente a disputa também é relevante observar como o INCRA está próximo aos setores patronais, o que representa uma mudança significativa com relação aos governos anteriores.

Quando se trata dos termos da controvérsia e das formas de justificação apresentadas por cada lado, é interessante observar como a proteção socioambiental serviu como grandeza para ambos. Para os defensores da nova lei, a regularização é apresentada como um mecanismo que irá permitir o controle do desmatamento ilegal, e para os setores contrários, ela é apresentada como um mecanismo que irá fomentar esse desmatamento. Há quase uma reversão total da argumentação, que é sustentada, de um lado, por dados de pesquisa, e do outro, pelo recurso ao raciocínio lógico. Ao passo em que a concepção de preservação ambiental dos setores contrários se caracteriza pela significação da natureza como bem público, para os setores favoráveis há uma noção privatista do meio ambiente, presente no argumento da necessidade de se associar um CPF a uma terra para que as reservas contidas nela possam ser devidamente protegidas.

A mesma ambiguidade aparece na discussão sobre o conflito: a regularização apresentada como algo que vai resolver o conflito, ou apresentada como algo que pode ocasionar um aumento do conflito. Outro elemento significativo que a análise da disputa permite vislumbrar é a estratégia de incluir a agricultura familiar e os pequenos proprietários como parte do Agronegócio. Com essa estratégia discursiva, esses setores também buscam colocar em sua conta a produção de alimentos, e não apenas a de ração e de commodities para exportação. Essa estratégia de construção de hegemonia em diferentes frentes, se colocando como representante de todos, sem distinção, é uma estratégia discursiva que tem sido apontada também por outras pesquisas (Pompéia, 2020; Souza, 2011).

Por fim, cabe retornar à discussão sobre a conexão entre racialização e definição de critérios legítimos de acesso à terra Brasil, o que está contido na discussão do marco temporal e na utilização de dois pesos e de duas medidas quando e fala em marco temporal para indígenas e marco temporal para produtores rurais que contribuem para a riqueza do agro. A alusão ao “desbravamento” do território brasileiro pelos colonos que vieram primeiro da Europa, depois do sul (os gaúchos), e que levaram

consigo o progresso, haja vista sua “cultura mais desenvolvida”, é uma constante na discussão sobre políticas agrárias e agrícolas no Brasil. Essa narrativa opera quase como uma premissa, fazendo-se presente tanto no debate público como na academia, e vem sendo recentemente tematizada e tomada como objeto de pesquisa (Almeida, 2021; Gomes, 2019). No caso da controvérsia aqui analisada, também é relevante mencionar que os principais defensores da nova legislação são deputados e senadores originados do sul, mas que são grandes e médios proprietários no norte e no centro-oeste.

É importante notar que essa narrativa traz consigo um recorte racial, na medida em que “cultura” é um termo comumente utilizado para se referir a raça, ainda que de forma implícita (Serra e Schucman, 2012). Na disputa sobre regularização fundiária a alusão a essa narrativa tem como efeito a validação de uma forma de uso da terra como forma legítima para se pleitear o direito a ela. A forma seria a propriedade privada utilizada como meio de produção, sendo esta caracterizada pela exploração agropecuária com a inserção em cadeias produtivas do agro, contribuindo para “a riqueza do Brasil”. Essa forma de relação com o território, nesse aparato de justificação, ganha prevalência sobre todas as outras quando se trata de legitimar o pleito justo de direito à terra. A riqueza do agro como grandeza moral e a necessidade de se garantir títulos de terras para que as pessoas possam contribuir com essa riqueza é um argumento transversal, que conecta desenvolvimento e produtividade com uma forma específica de uso da terra: produção para exportação por meio da incorporação em cadeias produtivas existentes. Essa forma de justificação que busca legitimar o pleito à terra com base no valor que o agronegócio tem para o Brasil não pode ser pensada fora de uma lógica de racialização do uso da terra.

As formas pelas quais as populações “menos brancas” ou “tradicionais” têm se relacionado com a terra no Brasil continuam sendo preteridas enquanto critério legítimo para garantia de seu direito a ela, na medida em que essa narrativa racializada do progresso se torna cada vez mais dominante e pode ser verificada na formulação que equaciona agronegócio a desenvolvimento e indígena e quilombola a atraso ou “tradicionalismo”. Essa formulação aparece na controvérsia como forma de neutralizar possíveis críticas ao avanço da fronteira agrícola.

Como forma de resistir a esse avanço material e simbólico sobre seus territórios, a articulação de movimentos pela democratização do acesso à terra vem disputando a narrativa sobre quem, de fato, produz para alimentar os brasileiros. Iniciativas como a distribuição de alimentos no

nos primeiros meses da pandemia podem ser interpretadas como parte dessa estratégia mais ampla de resistência (Carvalho *et al.*, 2022). Ao organizar a doação de toneladas de alimentos a populações vulneráveis em diversas partes do Brasil, os movimentos sociais colocaram em cheque o discurso do agronegócio de produtor de alimentos, elemento central na estratégia de legitimação do pleito à terra. As medidas desse setor, enquadradas como caridade, foram tímidas quando comparadas às ações dos movimentos do campo, que buscaram construir articulações com movimentos urbanos de luta por moradia (Teixeira *et al.* 2021).

(Recebido para publicação em 15 de dezembro de 2021)

(Reapresentado em 22 de abril de 2022)

(Reapresentado em 29 de junho de 2022)

(Aprovado para publicação em 31 de agosto de 2022)

Notas

1. A noção de agronegócio utilizada neste artigo segue a concepção de Pompeia (2020a) sobre uma concertação política de entidades diversas do setor agroalimentar no Brasil, notadamente a partir de 2010, o que permite falar de uma ação política coordenada com um importante braço no Legislativo, a Frente Parlamentar Agropecuária, também conhecida como bancada ruralista
2. Durante sua campanha para presidente, em maio de 2017, Bolsonaro diz o seguinte em palestra no Clube Hebraica do Rio de Janeiro: “Se eu chegar lá (na Presidência), não vai ter dinheiro pra ONG. Esses vagabundos vão ter que trabalhar. Pode ter certeza que se eu chegar lá, no que depender de mim, todo mundo terá uma arma de fogo em casa, não vai ter um centímetro demarcado para reserva indígena ou para quilombola.” (<https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/bolsonaro-quilombola-nao-serve-nem-para-procriar/>)
3. Módulo fiscal é uma unidade de medida agrária que varia de acordo com o município, pois leva em conta o tipo de exploração predominante, a renda extraída com a exploração, dentre outras características. Em alguns municípios da Região Norte o módulo pode ser de 100 hectares, e na Região Sul pode ser de 5 hectares. De acordo com a Lei 8.629 (1993), que dispõe sobre a reforma agrária, é considerada pequena propriedade aquela de até 4 módulos, média a propriedade a que vai de 4 a 15, e grande a acima de 15 (Brasil, 1993 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm)
4. Autuado em R\$120.000 pelo IBAMA, por desmatamento ilegal em suas propriedades no Estado do Tocantins, de acordo com dados compilados pelo Ruralômetro, da ONG Repórter Brasil (<https://ruralometro.reporterbrasil.org.br/>).
5. Listagem de todos os membros da FPA: <https://fpagropecuaria.org.br/todos-os-membros/>
6. Toda medida provisória deve ser votada em, no máximo, 120 dias. Após esse período ela perde sua validade e seus efeitos.

7. Limite máximo que a Constituição estabelece para áreas passíveis de titulação por processo administrativo. Terras públicas ocupadas com uma extensão maior do que esse limite só podem ser regularizadas com autorização do Legislativo.
8. Presidente da Comissão de Reforma Agrária e de Agricultura (CRA) do Senado. Embora enquadre a mudança na legislação como uma defesa do pequeno proprietário, e não um benefício para o latifundiário, é importante mencionar que o senador Acir Guaracz é o segundo senador com maior extensão de terras do Brasil, de acordo com um mapeamento imóveis rurais declarados ao TSE, feito pelo jornal De Olho nos Ruralistas. O senador declarou 31,6 mil hectares, em Rondônia e no Amazonas (<https://deolhonosruralistas.com.br/2019/06/27/senador-presos-que-passaria-ferias-em-aruba-e-segundo-maior-latifundiario-do-congresso/>).
9. Presidente da FPA entre 2020 e 2021, é notório porta-voz contra os direitos territoriais indígenas e quilombolas, tendo recebido o prêmio “racista do ano” após chamar indígenas de vigaristas, em audiência pública no Rio Grande do Sul. Também presidiu a CPI do INCRA e da Funai entre 2016 e 2017, momento de importante articulação do agronegócio para a política fundiária.
10. Deputado autuado a pagar uma multa de R\$ 78 mil, em 2005, por desmatamento em Área de Preservação Permanente (APP) dentro de sua propriedade. Autor de um projeto de lei que prevê a limitação de multas ambientais em até R\$ 5 mil (<https://deolhonosruralistas.com.br/2021/04/14/autuado-por-desmatar-area-de-preservacao-nelson-barbudo-quer-limitar-multas-ambientais-a-r-5-mil/>).
11. Vídeo da reunião disponível em: <https://cimi.org.br/2014/02/35728/>
12. Declaradamente anti-MST a deputada é autora do projeto de lei nº 5.040/2019, que altera artigo 161 do Código Penal, ampliando para até quatro anos de reclusão a pena relativa a “esbulho possessório”.
13. Embora tenha demorado para conseguir a titulação de sua terra, o Senador Carlos Fávaro foi vice-governador do Mato Grosso e vice-presidente da Aprosoja Brasil (Associação dos Produtores de Soja do Brasil), uma das mais importantes e poderosas organizações do agronegócio atualmente.

Referências

- Alentejano, Paulo Roberto Raposo. (2020), “As Políticas do Governo Bolsonaro para o Campo: A Contra-Reforma em Marcha Acelerada”. *Revista da ANPEGE*, v. 16. n. 29, pp. 353-392.
- Almeida, Alfredo Wagner Berno. (2004), “Terras Tradicionalmente Ocupadas: Processos de Territorialização e Movimentos Sociais”. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 6, n. 1, pp. 9-32.
- Almeida, Alfredo Wagner Berno. (2011), “A Reconfiguração das Agroestratégias: Novo Capítulo da Guerra Ecológica” in Sauer, Sérgio; Almeida, Wellington (eds.), *Terras e Territórios na Amazônia: Demandas, Desafios e Perspectivas*, Brasília, Editora da Universidade de Brasília, pp. 27-45.
- Almeida, Luciana. (2021), “Pandemia, ‘Agro’ e ‘Sofrência’: Jornalismo, Propaganda e Entretenimento no Debate Público sobre o Modelo Agrícola”. *Estudos Históricos*, v. 34, n. 73, pp 367-383.
- Barthe, Yannick; Rémy, Catherine; Trom, Danny; Linhardt, Dominique; de Blic, Damien; Heurtin, Jean-Philippe; Lagneau, Éric; Moreau de Bellaing, Cédric; Lemieux, Cyril. (2016), “Sociologia Pragmática: Guia do Usuário”. *Sociologias*, v. 18, pp. 84-129.
- Bardin, Laurence (2016) [1977]. *Análise de Conteúdo*. São Paulo, Edições 70.
- Boltanski, Luc. (1990), *L'Amour et la Justice comme Competences: Trois Essais de Sociologie de l'Action*: Paris, Métaïlie.
- Boltanski, Luc; Thévenot, Laurent, (1999), “The Sociology of Critical Capacity”, *European Journal of Social Theory*, v. 2, pp. 359-378.
- Boltanski, Luc; Thévenot, Laurent. (2006), *On Justification: Economies of Worth*. Princeton, Princeton University Press.
- Brasil. (2020), Portaria Conjunta N. 1 de 2 de dezembro de 2020. Institui o Programa *Titular Brasil* e dispõe sobre seus objetivos e forma de implementação.
- Brasil. (2017), Lei 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana.
- Brasil. (2009), Lei 11.952 de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União.
- Brasil. (1850), Lei 601 de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império.
- Carvalho, Priscila Delgado; Teixeira, Marco Antônio; Motta, Renata; Penna, Camila. (2022), “Sistemas Alimentares em Disputa: a Resposta dos Movimentos Sociais à Pandemia de Covid-19”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 37, n. 108, pp. 1-18.
- Césaire, Aimé. (1978), *Discurso sobre o Colonialismo*, Lisboa, Sá da Costa Editora.
- Corrêa, Diogo Silva. (2014), “Do Problema do Social ao Social como Problema: Elementos para uma Leitura da Sociologia Pragmática Francesa”. *Política & Trabalho*, v. 40, pp. 35-62.
- De Landa, Manuel. (2006), *A New Philosophy of Society: Assemblage Theory and Social Complexity*. Londres, Continuum.
- Delgado, Guilherme. (2012), *Do Capital Financeiro na Agricultura à Economia do Agronegócio: Mudanças Cíclicas em Meio Século (1965-2012)*. Porto Alegre, Editora da UFRGS.

- Gomes, Flavio dos Santos. (2005), *A Hidra e os Pântanos: Mocambos, Quilombos e Comunidades de Fugitivos no Brasil (sécs. XVII-XIX)*. São Paulo, Editora Unesp.
- Gomes, Tatiana Emília Dias. (2019), “Racismo Fundiário: A Elevadíssima Concentração de Terras no Brasil tem Cor”. *Blog da Comissão Pastoral da Terra (CPT)*, Disponível em <https://cptnacional.org.br/publicacoes/noticias/artigos/4669-racismo-fundiario-a-elevadissima-concentracao-de-terras-no-brasil-tem-cor>
- González Casanova, Pablo. (2007), “Colonialismo Interno (uma Redefinição)”, in Borón, Atilio; Amadeo, Javier; Gonzalez, Sabrina (eds.), *A Teoria Marxista Hoje: Problemas e Perspectivas*. São Paulo, CLACSO, pp. 431-458.
- Hébette, Jean. (2004), *Cruzando a Fronteira: 30 Anos de Estudos do Campesinato na Amazônia*. Belém, EDUFPA.
- Krenak, Ailton. (2019), *Ideias para Adiar o Fim do Mundo*. São Paulo, Companhia das Letras.
- Latour, Bruno. (2005), *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford, University Press.
- Law, Jonh; Lassarard, J. (1999), *Actor Network Theory and After*. Oxford, Blackwell.
- Medeiros, Leonilde Servolo. (2020) “Movimentos Sociais no Governo Bolsonaro”. *Revista da ANPEGE*, v. 16, n. 29, pp. 490-521.
- Moraes, Rubens Lima; Andion, Carolina e Pinho; Josiani, Lúcia. (2017) “Cartografia das Controvérsias na Arena Pública da Corrupção Eleitoral no Brasil”. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 15, n. 4, pp. 846-876.
- Pompeia, Caio. (2020a), “Concertação e Poder. O Agronegócio como Fenômeno Político no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 35, n. 104.
- Pompeia, Caio. (2020b), “‘Agro é Tudo’: Simulações no Aparato de Legitimação do Agronegócio”. *Horizontes Antropológicos*, v. 26, n. 56.
- Pompeia, Caio. (2021), *A Formação Política do Agronegócio*, Editora Elefante, 2021.
- Quijano, Aníbal. (2005), “Colonialidade do Poder, Eurocentrismo e América Latina”, in Lander, Edgardo (ed.), *A Colonialidade do Saber: Eurocentrismo e Ciências Sociais: Perspectivas Latinoamericanas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Clacso.
- Rosa, Marcelo; Penna, Camila; Carvalho, Priscila. (2021), “Heterogeneity and Instability: Theoretical-Methodological Outcomes of Three Investigations on Land and Agrarian Movements and the State”. *Agrarian South: Journal of Political Economy*, v. 10, n. 3, pp. 415-439.
- Santos, Anderlany Aragão; Menezes, Marcela; Leite, Acácio Zuniga; Sauer, Sérgio. (2021), “Ameaças, Fragilização e Desmonte de Políticas e Instituições Indigenistas, Quilombolas e Ambientais no Brasil”. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 29, n. 3, pp. 669-698.
- Sauer, Sérgio; Leite, Sergio Pereira. (2012), “Expansão Agrícola, Preços e Apropriação de Terra por Estrangeiros no Brasil”. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 50, pp. 503-524.
- Sauer, Sérgio; Leite, Acácio. (2017), “Medida Provisória 759: Descaminhos da Reforma Agrária e Legalização da Grilagem de Terras no Brasil”. *Retratos de Assentamentos*, v. 20, n. 1, pp. 14-40.
- Sauer, Sérgio; Leite, Acácio; Tubino, Nilton Godoy. (2020), “Agenda Política da Terra no Governo Bolsonaro”. *Revista da ANPEGE*, v. 16, n. 29, pp. 285-318.

A Disputa Pública em Torno da Definição de um Marco Legal para Regularização Fundiária

- Serra, Lia; Schucman, Lia. (2012), "Branquitude e Progresso: a Liga Paulista de Higiene Mental e os Discursos Paulistanos na Contemporaneidade". *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, v.12, n.1.
- Souza, Sônia Maria. (2011), *A Emergência do Discurso do Agronegócio e a Expansão da Atividade Canavieira: Estratégias Discursivas para a Ação do Capital no Campo*. Tese (Doutorado em Geografia), Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, Brasil.
- Stavenhagen, Rodolfo. (2014), "Sete Teses Equivocadas sobre América Latina". *Sociedade e Cultura*, v. 17, n. 1, pp. 159-169.
- Teixeira, Marco; Motta, Renata; Penna, Camila; Delgado, Priscila. (2021), "Dia do Agricultor e a Fome: Governo Destaca Armas e Movimentos Doam Comida." Coluna UOL: A cara da democracia. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/a-cara-da-democracia/2021/07/28/dia-do-agricultor-e-a-fome-governo-destaca-armas-e-movimentos-doam-comida.htm>
- Velho, Otávio. (1976), *Capitalismo Autoritário e Campesinato: Um Estudo Comparativo a Partir da Fronteira em Movimento*. Difel, Rio de Janeiro.
- Venturini, Tommaso. (2010), "Diving in Magma: How to Explore Controversies with Actor-Network Theory". *Public Understanding of Science*, v. 19, n. 3, pp. 258-273.