

em defesa da pesquisa

# Reorientação e continuidades da militarização da questão agrária no Brasil

Reorientación y continuidades de la militarización de la cuestión agraria en Brasil

Reorientation and continuities of the militarization of the agrarian question in Brazil

**Felipe Hermeto de Almeida**<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: hermeto@ufrjr.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0906-1366>.

Submetido em 07/07/2021.

Aceito em 25/04/2022.

Pré-publicado em 04/05/2022.

## Como citar este trabalho

HERMETO DE ALMEIDA, Felipe. Reorientação e continuidades da militarização da questão agrária no Brasil. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 9, n. 2, p. 611-642, jul./dez. 2023.

**insurgência**

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais | v. 9 | n. 2 | jul./dez. 2023 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS  
ISSN 2447-6684



Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.  
Este trabajo es licenciada bajo una Licencia Creative Commons 4.0.  
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

# Reorientação e continuidades da militarização da questão agrária no Brasil

## Resumo

O ponto inicial da análise é o desmonte progressivo da reforma agrária e sua reorientação para a regularização fundiária, o que efetua um deslocamento da política pública de seu caráter de produto de lutas sociais para uma dimensão individual. A crescente alocação de militares em cargos civis do governo federal expressa, no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a mobilização de protocolos de neutralização e criminalização de movimentos sociais, o que reproduz a lógica de inimigos internos. Busca-se demonstrar como essa lógica permeia a expansão das fronteiras internas de ocupação, tendo nos territórios indígenas um elemento de contínua securitização, ao passo que se mobiliza, em sucessivas ondas de colonização, grandes contingentes populacionais cujos conflitos funcionam como catalisadores de expansão da fronteira agrícola, reforçando a presença de forças de segurança. Ao passo que esses deslocamentos populacionais são também deslocamentos dos conflitos fundiários das diferentes regiões, protege-se a propriedade privada enquanto pressiona-se pela privatização da propriedade pública, criminalizando as populações que habitam os territórios apresentando obstáculos a sua (re)inserção no mercado de terras.

## Palavras-chave

Reforma agrária. Militarização. Assentamentos. Fronteiras. Terras Indígenas.

## Resumen

El punto inicial del análisis es el desmantelamiento progresivo de la reforma agraria y su reorientación hasta la regularización de tierras, que realiza un desplazamiento de la política pública de su carácter de producto de las luchas sociales en una dimensión individual. La creciente asignación de militares en cargos civiles del gobierno federal expresa, en el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), la movilización de protocolos de neutralización y criminalización de movimientos sociales, que reproduce la lógica de enemigos internos. El objetivo es demostrar como esta lógica impregna la expansión de las fronteras internas de ocupación, teniendo en los territorios indígenas un elemento de continua securitización, simultáneamente movilizándolo, en sucesivas olas de colonización, grandes contingentes poblacionales cuyos conflictos funcionan como catalizadores de la frontera agrícola, reforzando la presencia de las fuerzas de seguridad. Al paso que estos desplazamientos poblacionales son también desplazamientos de los conflictos por la tierra, se protege la propiedad privada mientras presiona sobre la propiedad pública, criminalizando las poblaciones que habitan los territorios presentados como obstáculos a la (re)inserción en el mercado de tierras

## Palabras-clave

Reforma agraria. Militarización. Asentamientos. Fronteras. Tierras Indígenas.

## Abstract

The starting point of this analysis is the progressive dismantling of the agrarian reform and its reorientation towards fundiary regularization as a mean to effectivate the displacement of this public policy from its character of being a product of social struggles towards an individual dimension. The growing allocation of military personnel in civilian posts in the federal government expresses in the National Institute of Colonization and Agrarian Reform (INCRA) the mobilization of protocols of neutralization and criminalization of social movements that reproduces the logics of internal enemies. The article intends to demonstrate how this logic permeates the expansion of internal borders of occupation, having Indigenous Lands as a target of

continuous securitization while mobilizing successive waves of colonization with large populational groups engaging in conflict which catalyzes the expansion of the farming frontier and reinforces the presence of security forces. These populational displacements are also displacing fundiary conflicts from various regions and by doing so, protecting private property and pressing for the privatization of public properties, criminalizing the populations that inhabit those territories and pose an obstacle to its (re)insertion on the land market.

**Keywords**

Agrarian reform. Militarization. Settlements. Borders. Indigenous Lands.

## 1 Introdução: projeto de desmonte

A presente pesquisa origina-se a partir de indagações levantadas sobre conflitos atuais na implementação de assentamentos de reforma agrária e como essa política pública é crescentemente orientada para políticas de regularização fundiária que aceleram a reintrodução das terras públicas no mercado e estimulam a grilagem, ao passo que, por seu viés notadamente individual, visa neutralizar os movimentos sociais e populares que reivindicam outras formas de uso e organização dos territórios. Nesse sentido cabe evidenciar as convergências entre a atual política de regularização fundiária e programas historicamente empregados durante a ditadura militar (1964-1985)<sup>1</sup> sendo que, aquilo que Moacir Palmeira (1984) chamou de “não-realização da reforma agrária”, além de permanecer atual, é parte de uma também atual contra-insurgência (MARINI, 1978), que perpassa a militarização do Estado e a eleição de determinados segmentos populares e movimentos sociais como objeto de enfrentamento. Metodologicamente se adotou a análise de documentos e a revisão de literatura.

Como será aprofundado ao longo do artigo, constatou-se, nas últimas décadas, drásticas reduções na criação de assentamentos, na destinação orçamentária para atividades do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e na instauração de novos processos de desapropriação por interesse social, assim como a consolidação de um novo programa de regularização fundiária rural, o Titula Brasil (Portaria Conjunta SEAF/INCRA nº 1 de 2020). Nesse sentido é importante demarcar que a regularização fundiária passa a adquirir maior preponderância na execução da política agrária desde os mandatos de Lula, a partir de marcos como o II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA II), que passou a incluir o reconhecimento de comunidades tradicionais e a regularização, o Terra Legal (Lei Federal nº 11.952/09), que criou um sistema de regularização fundiária para Amazônia Legal que viria a se expandir a nível nacional com a Medida provisória nº 759 de 2016, convertida na Lei nº 13.465/17, também

<sup>1</sup> Vânia Bambilra (1981) aponta para o fato de que a regularização fundiária era uma pauta levantada pelo Partido Democrático Social (PDS), “herdeiro” da Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e dos quadros da ditadura, em oposição à reforma da estrutura fundiária.

esquadrinhando institucionalmente o regime de autodeclaração que seria articulado para o “Novo” Código Florestal de 2012 (Lei Federal nº 12.651/12). Com isso, apesar da manutenção de taxas elevadas nas políticas de reforma agrária, como número de famílias assentadas, iniciou-se uma tendência de queda na desapropriação por interesse social de grandes imóveis particulares improdutivos, dessa forma deslocava-se a tensão social dos conflitos por terra para os imóveis públicos. Essa tendência de queda nos indicadores de desapropriação e criação de assentamentos e do orçamento da pasta da reforma agrária mantiveram-se nos governos Dilma e acentuaram-se consideravelmente após o “impeachment” de 2016. No entanto, vale ressaltar que apesar da pouca expressividade na implementação dessa política pública, os mandatos de Dilma Rousseff deixariam alguns legados de retrocesso, dentre os quais poderia se destacar a Lei Federal nº 13.178, que regulamentou a ratificação de registros imobiliários de propriedades de mais de quinze hectares em faixa de fronteira, de acordo com a Associação Brasileira pela Reforma Agrária: “alienação delas aos ocupantes sem licitação, sem limites de extensão (ou muito extensa), sem exigir a satisfação dos demais requisitos legais e constitucionais, e principalmente sem a necessidade da prévia identificação das terras devolutas disponíveis” (CASTILHO, 2021), contribuindo para a regularização de títulos nulos e/ou fraudulentos. Há requerimentos de declaração de inconstitucionalidade dessa Lei em análise no Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 5.623 proposta pela Contag.

Já no período Temer (2016-2018), o INCRA encontrava-se paralisado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) que havia encontrado suspeitas de fraudes no órgão. A medida provisória nº 759 de 2016 veio como demanda e sucedâneo para a paralisação da autarquia pelo TCU ao passo que permitiu uma reestruturação da política fundiária, reorientando o ordenamento jurídico da reforma agrária para a regularização fundiária. Por meio do programa *Titulômetro*, estabeleceu-se metas institucionais (CARDOSO, 2019) com premiações às superintendências regionais que concedessem mais Títulos de Domínio (TD), isto é, instrumentos de propriedade privada que transferem do patrimônio público, quase irrestritamente, o direito de usar, gozar e dispor do bem a terceiros – privatizando-os. A reorientação para entrega de TD’s significou, contudo, a progressiva obstacularização da outra modalidade de titulação permanente de lotes de assentamento, as Concessões de Direito Real de Uso, nas quais o uso e gozo são garantidos ao titular e herdeiros, mas a propriedade permanece sob domínio formal da União. Novas Portarias e Instruções Normativas foram editadas para regulamentar a atuação do INCRA de acordo com as novas diretrizes legais (Lei nº 13.465/17)<sup>2</sup>. Entre elas a seleção de beneficiários dos lotes de assentamentos,

<sup>2</sup> É o caso das Instruções Normativas INCRA nº 97/18 e nº 99/19, que revoga essa anterior.

que passariam, de uma composição com as famílias organizadas e movimentos sociais nos locais, para um regime de edital realizado em parceria com os municípios; o que mobiliza assim um discurso de neutralidade, impessoalidade, proporcionalidade e republicanismo que é instrumentalizado para deslegitimar a presença das famílias e movimentos que construíram aqueles territórios de resistência e engendrar despejos judiciais com a desculpa de entregar a terra a pessoas da região, uma vez que é recorrente, nos críticos aos movimentos de luta pela terra como Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra e Sindicatos Rurais, por vezes reforçado pelos servidores do INCRA, a incidência de uma modalidade de localismo xenófobo contra “bandos de gente que vem de fora”, uma espécie de discurso de ódio que desconsidera a realidade migrante da população rural brasileira<sup>3</sup> (ALMEIDA, 2021). Ainda, se introduziu um regime de consolidação compulsória dos assentamentos, antes condicionada a determinados pré-requisitos como instalação de infraestrutura mínima, concessão de créditos para instalação, habitação e outros, que deixaram de ser exigidos para a desvinculação daquele imóvel, já loteado, da política pública, habilitando-o ao mercado de terras 15 anos após a criação do assentamento<sup>4</sup>.

O Governo Bolsonaro apresentou uma continuidade intensificada das transformações da política fundiária do governo Temer e também uma ruptura, notadamente no que tange a militarização da cúpula do INCRA, até então ocupada por civis. Para a Presidência da autarquia foi nomeado, em 2019, o General João Carlos Jesus Corrêa e para a Ouvidoria Agrária<sup>5</sup> o Coronel João Miguel Souza

<sup>3</sup> De acordo com José de Souza Martins (1984, p.68), a expansão da fronteira agrícola no Brasil teve como ator fundamental os posseiros, responsáveis pela então denominada “limpeza” das áreas de expansão, isto é, o confronto com indígenas, o desmatamento e a implementação de roçados, e que, desprovidos de salvaguardas jurídicas sobre a terra, restavam constantemente expulsos pela expansão do latifúndio e obrigados a se deslocarem para novas fronteiras e repetirem o processo continuamente. Já nos assentamentos de reforma agrária é possível observar a reterritorialização de famílias de diferentes regiões, inclusive com grande fluxo entre acampamentos (LINHARES, 2002; ALMEIDA, 2021). Ainda mais recentemente, Gil Felix (2019) aponta para a necessidade da circulação dos trabalhadores sob o paradigma da mobilidade, central para a liberalização do mercado de trabalho, e como se engendra a incorporação por esses sujeitos de “determinada noção de vida como trajetória” (“estar no mundo”), do sentimento de transitoriedade e do horizonte de “reconstrução do mundo de parentesco” e/ou “reagrupamento familiar original”.

<sup>4</sup> Lei nº 8.629/93, art. 17, inc. V. Redação dada pela Lei nº 13.465/17.

<sup>5</sup> Como apontam Sauer e Marés (2013), a Ouvidoria Agrária foi regulamentada pela Decreto nº 7.255 de 2010 que estabeleceu no seu artigo 7º:

À Ouvidoria Agrária Nacional compete: I - promover gestões junto a representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público, do INCRA e de outras entidades relacionadas com o tema, visando à resolução de tensões e conflitos sociais no campo; II - estabelecer interlocução com os governos estaduais, municipais, movimentos sociais rurais, produtores rurais e sociedade civil, visando prevenir, mediar e resolver as tensões e conflitos agrários para garantir a paz no campo; III - diagnosticar tensões e conflitos sociais no campo, de forma a propor soluções pacíficas; IV - consolidar informações sobre tensões e conflitos sociais no campo, com o objetivo de propiciar ao Ministro de Estado, ao Presidente do INCRA e a outras autoridades subsídios atualizados e periódicos para tomada de decisão; e V - garantir os direitos humanos e sociais das pessoas envolvidas em tensões e conflitos sociais no campo.

Aguiar Maia de Sousa. Uma das únicas atuações públicas e notórias do Coronel Souza Aguiar, foi a orientação, por meio de Memorando-circular n° 234/2019/OAN/P/SEDE/INCRA distribuído às Superintendências regionais, para que os servidores se recusassem a receber entidades sem personalidade jurídica (com evidente intuito de cercear o diálogo com movimentos sociais como o MST, que escolhe, por razão de segurança dos quadros, não constituir uma pessoa jurídica) e/ou invasoras de terra.

O Governo Bolsonaro lançou também o Programa Titula Brasil, pelo qual propagandeia a entrega de dezenas de milhares de títulos de domínio a famílias de posseiros, em especial aqueles interpretados pela administração pública enquanto de “posse mansa, pacífica e de boa-fé”. O Titula Brasil, por sua vez, se articulou também ao Programa SPU+<sup>6</sup> que visava reestruturar a gestão da propriedade pública, estabelecendo uma *rationale* de levantamento de fundos pela venda de ativos do patrimônio público, com concessão, venda e discurso de racionalização do uso dos imóveis da União<sup>7</sup>.

Paralelamente, o Governo de Bolsonaro também impôs cortes profundos ao INCRA, que na previsão do orçamento de 2021 variam de uma redução entre 71 e 99% em diferentes pastas com exceção do pagamento de indenização de desapropriações, que apresentou aumento de 21%, inviabilizando o já deficiente funcionamento da autarquia. Esses e outros elementos, como a desistência da atual administração em processos judiciais de desapropriação já em curso e com pagamentos parciais já efetuados, foram levantados por organizações sindicais e partidos políticos que moveram, em 9 de dezembro de 2020, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n° 769 junto ao STF (ALMEIDA, 2021), requerendo a manutenção dos recursos anteriormente destinados à pauta e que fosse dada continuidade aos processos paralisados tanto em face do Judiciário, quanto aos processos administrativos internos em curso. O INCRA, ao contestar a argumentação mobilizada pelos autores da ação, afirmou que reorientara a política do órgão para regularização fundiária, por sua vez uma *espécie* do *gênero* reforma agrária, e que tem atingido metas históricas na efetivação daquela *espécie* de política pública. Em 9 de junho de 2021, o Relator da ADPF n° 769, Ministro Marco Aurélio, negou seguimento à ação entendendo não se tratava de um caso de controle de constitucionalidade.

Independente da confirmação judicial, observa-se o abandono gradual da implementação de assentamentos de reforma agrária e do instrumento da

<sup>6</sup> Secretaria de Patrimônio da União (+), estabelecido mediante a Portaria SEDDM/SPU/ME N° 2.517 de 2021.

<sup>7</sup> O Programa Regulariza+ é contra-parte (majoritariamente) urbana do Titula Brasil sob a *rationale* da SPU+. Foi estabelecido mediante a Portaria SEDDM/SPU/ME N° 2.519 de 2021.

desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, com a adoção de normas cada vez mais flexibilizadas para a alienação das terras públicas e sua transferência para o domínio privado por meio da expansão de mecanismos de regularização fundiária e entrega de Títulos de Domínio. O fenômeno foi denunciado por Sérgio Sauer e Acácio Leite (2017), quando da aprovação da MP nº 759 no contexto de paralisação das atividades do INCRA pelo Acórdão do TCU de 06 de abril de 2016 e da extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário em 12 de maio do mesmo ano, enquanto “além do desmonte” da política pública da reforma agrária, uma vez que expandia o Programa Terra Legal e a legalização da grilagem, permitindo: a) o pagamento em dinheiro pela terra nua nos casos de aquisição por compra e venda ou na arrematação judicial de imóveis rurais destinados à reforma agrária; b) a celebração de “contratos de integração” nos assentamentos que na opinião dos autores constitui forma disfarçada de arrendamento e transferência para terceiros (SAUER; LEITE, 2017) além de encurtar os prazos para a entrega dos títulos definitivos aos beneficiários, acelerando a inserção massiva de terras no mercado, entre uma série de outras modificações e nuances.

Sob outra perspectiva, Paulo Alentejano (2020) denuncia o fenômeno apontado enquanto uma contrarreforma agrária, atuante em três eixos: i) prioridade das políticas públicas para o agronegócio em detrimento da agricultura familiar e de um modelo que contemple a segurança e a soberania alimentar no país; ii) políticas fundiárias que paralisam a criação de assentamentos rurais e o reconhecimento de terras (e reservas) indígenas e territórios quilombolas, franqueando essas terras para o agronegócio e projetos de mineração ou hidrelétricas e; iii) enfrentamento deliberado aos movimentos sociais e, em especial, daqueles constituídos por indígenas e quilombolas.

Como se depreende desses autores, estas análises ressaltam diferentes aspectos cujo eixo comum perpassa os novos marcos fundiários e processos reinaugurados durante o ciclo dos governos de Lula e Dilma (ALENTEJANO, 2015) e intensificados no período Temer e em seguida Bolsonaro, guardam similitudes ou continuidades para com aquilo que Moacir Palmeira (1994) chamou de não-realização da reforma agrária, da qual destaco os seguintes aspectos (ALMEIDA, 2021):

- i) a modernização conservadora e incentivos aos negócios com a terra em que o Estado passa a atuar como promotor de vantagens, entre elas a transferência do patrimônio público para particulares, passando de mediador de interesses à parte interessada. Figuram nesse quadro as pressões do mercado de terras na definição da terra nua pelo INCRA e os incentivos à regularização fundiária instituídos entre 1970 e 1985 operados por meio de diferentes

- instrumentos jurídicos tais como as licitações de terras públicas, legitimações de posse e alienações “sem-concorrência”. Instrumentos que, coincidindo com as políticas de incentivos fiscais, fomentaram à posse e à propriedade maior articulação com mecanismos de financeirização e especulação imobiliária;
- ii) a prática, pelos servidores, de “espécie de rodízio por diversas funções administrativas e depois passarem para a “iniciativa privada”” (também comumente conhecida enquanto “*portagirária*”), além da influência do lobby patronal, as relações de apadrinhamento político etc. Dessa forma, servidores inserem na prática administrativa pública seus interesses particulares, concorrendo para o funcionamento institucional segmentado e fundamentado em relações pessoais e conflitos entre grupos cujas tensões por vezes imobilizavam os trabalhos institucionais;
  - iii) a obstrução do acesso às dependências do INCRA por trabalhadores rurais e movimentos sociais inviabilizando a participação desses grupos na execução da política pública;
  - iv) o esvaziamento das atividades e diretrizes do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

A experiência que orientou a obra de Moacir Palmeira (1994), diz respeito à sua atuação no extinto Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD) quando do período de reabertura democrática entre os anos de 1985 e 1986. Foi constatado que naquele período havia uma disputa entre diferentes setores e grupos pelas terras públicas que se traduzia em conflitos entre instrumentos jurídicos dentro do campo institucional de acordo com interesses aos quais por vezes se associavam os servidores daquele órgão. Mas outra centralidade daquilo que Moacir Palmeira chamou de “não-realização” foi a “simples” interrupção do diálogo com os movimentos sociais; obstruções, instalações inacessíveis tornam o trabalho dissociado das demandas reais dos beneficiários e diminuem a efetividade da prestação do serviço público. Essas relações potenciais de compartilhamento do processo decisório e da implementação da política pública entre servidores e assentado(a)s, Camila Penna (2015) posteriormente chamou de relações de parceria. Expressivo desse distanciamento institucional, como apontei em trabalho anterior (ALMEIDA, 2021), são:

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, [em um sobrado antigo a nível térreo,] tendo sido transferida, já nos anos 2000, para os altos 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. (ALMEIDA, 2021).

## 2 Militarização enquanto referencial teórico

A militarização da questão agrária foi uma categoria mobilizada por José de Souza Martins (1984) para denotar uma simultaneidade de ações empreendidas pela ditadura militar para desmobilizar os movimentos e organizações de trabalhadores rurais e de luta pela terra, descreditar as lideranças e os interlocutores de demais campos da sociedade, ao passo que se acentua a repressão e violência estatal armada no cotidiano desses grupos. A questão agrária foi uma prioridade do golpe militar de 1º abril 1964, como se depreende da edição do Estatuto da Terra (Lei Federal nº 4.504/1964) ainda nos primeiros meses que se seguiram ao ocorrido. Pleiteava-se uma perspectiva técnica para a reforma agrária, esvaziando dessa política pública os elementos considerados *políticos*, que corroborava, enquanto uma justificativa ideológica, para a exclusão do diálogo com movimentos sociais. Por outro lado, para endereçar aos crescentes conflitos por terra no país, articulou-se a reforma agrária a grandes projetos de colonização nas regiões de expansão da fronteira agrícola, com destaque para o Estado do Pará. Essas regiões eram alvo de uma série de ações descoordenadas de diferentes esferas estatais que levaram grandes contingentes populacionais de diferentes estratos e grupos sociais (agricultores capitalizados, empresas com participações estrangeiras, trabalhadores rurais pobres, garimpeiros) a disputar territórios indígenas.

Essas operações simultâneas apontadas enquanto características da militarização da questão agrária servem como referência histórica de determinado *modus operandi*. Dessa maneira permite consubstanciar a análise de determinados elementos levantados até então enquanto *conjunturais*, isto é, enquanto, senão articulados, em retroalimentação. A alocação da Superintendência do INCRA do Rio de Janeiro no edifício do Ministério Público Militar em 2016 enquanto fator de desmobilização, apesar de não desprezível, é quase inócuo se comparado à proibição do contato com movimentos sociais e demais entidades sem personalidade jurídica e/ou “invasores” de terra. A categoria imprecisa “invasão” designa um crime que deve ser apurado e sentenciado pelo Judiciário, não podendo o INCRA determiná-lo administrativamente de maneira prévia a um devido processo legal. Isto é, nenhum cidadão deveria ser impedido de contato com a autarquia salvo em hipótese de condenação por invasão de terra. No entanto, a operacionalização do Memorando-Circular nº 234/2019/OAN/P/SEDE/INCRA se deu no sentido de interditar qualquer

comunicação com movimentos, lideranças ou quaisquer grupos convenientemente associáveis às categorias mobilizadas pelo Memorando.

Considerou-se relevante para a presente investigação delinear a trajetória desses atores da “tropa de choque” militar que passa a ocupar posições-chave na hierarquia do poder público civil. O caso do Cel. João Miguel Souza Aguiar é bastante significativo desse imbricamento progressivo, do entranhamento de profissionais das Forças Armadas no Poder Executivo federal. Anteriormente à sua indicação para o INCRA (em 2019), o Cel. Souza Aguiar participara, em 2017, como membro representante da Subchefia de Inteligência de Defesa do Ministério da Defesa no Grupo de Trabalho (GT) de elaboração da Estratégia Nacional de Inteligência (ENINT)<sup>8</sup> capitaneado pelo Gabinete de Segurança Institucional (GSI) à época comandado pelo General Sérgio Etchegoyen, e a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). Inicialmente cabe trazer a definição geral, dada pela Política Nacional de Inteligência (PNINT)<sup>9</sup> e reproduzida de forma expandida pelo Decreto Presidencial de 15 de dezembro de 2017, que trata das atividades da ENINT:

Exercício permanente de ações especializadas, voltadas para a produção e difusão de conhecimentos, com vistas ao assessoramento das autoridades governamentais nos respectivos níveis e áreas de atribuição, para o planejamento, a execução, o acompanhamento e a avaliação das políticas de Estado. A atividade de Inteligência divide-se, fundamentalmente, em dois grandes ramos:

I - Inteligência: atividade que objetiva produzir e difundir conhecimentos às autoridades competentes, relativos a fatos e situações que ocorram dentro e fora do território nacional, de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório, a ação governamental e a salvaguarda da sociedade e do Estado;

II - Contrainteligência: atividade que objetiva prevenir, detectar, obstruir e neutralizar a Inteligência adversa e as ações que constituam ameaça à salvaguarda de dados, conhecimentos, pessoas, áreas e instalações de interesse da sociedade e do Estado.

Entre os diversos pontos elencados na ENINT, considerou-se pertinente destacar alguns que sistematizam uma concepção ampla e estendida além da defesa de ameaças internas, portanto voltadas ao campo interno nacional: a “harmonização das múltiplas demandas”<sup>10</sup>; “neutralização da criminalidade organizada entre

<sup>8</sup> Portaria GSI nº 9 de 2017, art. 3º, inciso III, alínea a.

<sup>9</sup> Decreto nº 8.793/17, 1 Introdução. Vale ressaltar também que a articulação de uma nova Política Nacional de Inteligência foi um dos primeiros atos do Presidente interino Michel Temer ainda em junho de 2016, aproximadamente um mês após o afastamento de Dilma Rousseff devido ao processo de Impedimento na Câmara dos Deputados. A ENINT é uma decorrência regulamentar da PNINT.

<sup>10</sup> Decreto nº 8.793/17, Anexo, 6. Ambiente Estratégico. Vale notar que a narrativa de “harmonização da classe médica” foi mobilizada pelo então Ministro da Saúde, Marcelo Queiroga, em seu depoimento à Comissão Parlamentar de Inquérito para investigação dos crimes relacionados ao enfrentamento da Pandemia do COVID 19 em 08/06/2021, enquanto

outras, notadamente na sua vertente transnacional”<sup>11</sup>; “adoção de atitudes não apenas defensivas, mas também proativas”<sup>12</sup>; assim como a elaboração de “protocolos específicos para atuação integrada visando a neutralização de ações adversas”<sup>13</sup>.

Se por um lado desenha-se um aparato de inteligência que detecta os elementos sociais que influenciam nos processos decisórios e na ação governamental, identifica (distingue) aqueles considerados adversos ou que constituem ameaça a áreas e instalações de interesse do Estado e da sociedade. A ENINT estabelece que o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), tendo na ABIN seu órgão central, deve

desenvolver a atividade de Inteligência, de forma integrada [...]. Ao partir de sua realidade atual, e tendo como foco a satisfação dos seus clientes (o Estado e a sociedade brasileira), o SISBIN buscará alcançar sua visão de futuro por meio da ação coordenada e efetiva de seus integrantes

Nesse sentido questiona-se se alocação de um profissional altamente qualificado de Inteligência e Contra-inteligência em postos chave do diálogo com a população civil em situações de conflito agrário, em especial setores marginalizados contra os quais há a mobilização de narrativas de ódio, quando equipara-se a reivindicação do direito constitucional à reforma agrária com subversão ou terrorismo (FRAGA, 2019). Observa-se, no Memorando-circular nº 234/2019/OAN/P/SEDE/INCRA, a criminalização de sujeitos com a imputação apriorística do delito de invasão a sujeitos indeterminados, deixando a critério subjetivo dos servidores públicos identificar dentre seus destinatários aqueles que são invasores de terra, sem um devido processo legal há a tipificação e a privação de direitos a cidadãos(ãs).

Quanto ao emprego de tal mão-de-obra militar qualificada para funções distintas daquela na qual se especializou (e, no entanto, produzindo efeitos continuados das funções especializadas anteriormente exercidas), seria um erro desconsiderar uma determinada conjuntura. Ainda no ano de 2020 a questão da ocupação de cargos por militares nos cargos de alto escalão da esfera federal ganhou certo destaque na mídia com grande discrepância entre os conteúdos publicados. O portal de notícias “Poder360” (CAVALCANTI, 2020) reportou que, de acordo com levantamentos do próprio portal, havia 8.450 militares da reserva em cargos e postos de comando, no poder executivo e tribunais militares e civis, assim como militares da ativa em

justificativa para vetar a indicação da Dra. Luana Araújo para a Secretaria Extraordinário de Enfrentamento à COVID-19, uma vez que era contrária ao tratamento medicamentoso da doença viral sem evidências científicas consolidadas, também denominado pelos seus apoiadores “tratamento precoce”.

<sup>11</sup> Decreto nº 8.793/17, Anexo, 6.1 Ameaças.

<sup>12</sup> Decreto nº 8.793/17, Anexo, 6.2 Oportunidades.

<sup>13</sup> Decreto nº 8.793/17, Anexo, 9. Objetivos estratégicos.

cargos do poder executivo (2.716), judiciário (213) e legislativo (1) totalizando 2.930. Juntos, militares da ativa e da reserva integrariam mais de 11.000 militares, como veiculado também pelo Sindicato dos Trabalhadores da Justiça Federal do Rio Grande do Sul (SINTRAJUFE-RS)<sup>14</sup>. O “Poder360” apontou ainda que no caso dos reservistas a recontração se dá mediante a modalidade “tarefa por tempo certo” com pagamentos adicionais de 30% dos seus vencimentos originais<sup>15</sup>. Em recorte distinto, os dados foram apresentados por grandes veículos de comunicação como Globo, CNN<sup>16</sup>, entre outros, a partir do número de militares da ativa e da reserva no governo Bolsonaro, i.e., somente no Executivo Federal, totalizando 6.157 à época das reportagens<sup>17</sup>. Questiona-se o emprego massivo de mão-de-obra militar qualificada em cargos de natureza civil de especialização distinta. Dessa maneira, é colocada em cena a tese do desvio de função ou desvirtuamento das Forças Armadas<sup>18</sup>.

Recorrendo aos apontamentos de Moacir Palmeira (1994), quanto à problemática do rodízio de funcionários (*porta-giratória*) entre setor público e privado, esta constitui um fenômeno tanto para análise sociológica, destacando as dinâmicas entre os diferentes atores e grupos na operação das políticas públicas e instituições do Estado (com a preponderância usual dos interesses patronais), quanto jurídica, constituindo-se sério problema administrativo, inclusive de marcos regulatórios e de definições mais amplas de conflito de interesses dos gestores públicos em cargos estratégicos com complexidade técnica, mas também marcado caráter político - sem tratamento devido no ordenamento ou na doutrina. Demonstra como o Estado pode ser observado não enquanto um constructo coeso, mas enquanto atravessado por interesses privados, por sua vez vinculados a diferentes grupos cuja disputa permeia as instituições sendo a ocupação de posições um elemento transformador da ação coletiva e da interação entre determinados setores do Estado e segmentos da população, podendo viabilizar ou não a execução de políticas públicas (MOREIRA, 2017). No caso levantado por Moacir Palmeira (1994) podemos observar que profissionais qualificados oriundos de determinados nichos assumem cargos públicos de maneira a operar seus interesses privados enquanto agentes de

<sup>14</sup> Disponível em: <https://sintrajufe.org.br/ultimas-noticias-detalle/entre-militares-da-ativa-e-da-reserva-ja-sao-mais-de-11-mil-no-governo-bolsonaro-integrante-do-tcu-questiona-se-nao-fazem-falta-nas-forcas-armadas/>. Acesso em 21 abr. 2022.

<sup>15</sup> A referida reportagem ainda aponta para a Portaria do Comandante do Exército nº 537 de 23 de abril de 2019 que aumentou o “número máximo de militares inativos que poderão ser nomeados para prestação de tarefa por tempo determinado” de 4.000 (2.900 oficiais e 1.100 praças - pela redação da Portaria do Comandante do Exército nº 169 de 10 de março de 2015) para 7.000 (entre 4.900 oficiais e 2.100 praças), um aumento de aproximadamente 75%, sendo o mais expressivo dentre a série de aumentos realizadas mediante portarias do Comandante do Exército desde 2004.

<sup>16</sup> Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/numero-de-militares-em-cargos-civis-cresce-e-passa-de-6-mil-no-governo-bolsonaro/>. Acesso em 21 abr. 2022.

<sup>17</sup> O total de 6.157 coincide com aquele apontado pelo TCU em julho de 2020 (BRASIL 2020c).

<sup>18</sup> Termo empregado pelo Ministro Bruno Dantas, do TCU (CAVALCANTI 2020).

suas redes particulares, voltando a ocupar postos na sua área de origem com maior destaque e reconhecimento na medida em que atuou em prol do segmento quando na função pública.

Dessa forma questiona-se; se o INCRA, atravessado por agentes do mercado imobiliário e financeiro, tendia a operar enquanto um balcão de negociação de terras como apontou Moacir Palmeira (1994), sendo essa tendência novamente apontada por Sérgio Sauer e Acácio Leite (2017) em anos recentes; então como se estrutura um INCRA atravessado por agentes de inteligência e contra-inteligência, ou enquanto uma projeção dessa agenda sobre a questão agrária?

Semelhante questionamento acerca da porta-giratória se estenderia à atual presidência do INCRA. Ainda em outubro de 2019 foi anunciado que o novo presidente, com a destituição do General João Carlos Jesus, seria Geraldo José da Câmara Ferreira de Melo Filho. Economista com curso em Estratégia e Inovação pela Universidade da Pennsylvania, Geraldo trabalhou de 1997 a 2000 para a Confederação Nacional da Indústria enquanto coordenador nacional de projetos do Instituto Euvaldo Lodi. Em seguida, de 2001 a 2009 foi superintendente geral da Confederação Nacional da Agricultura – cargo de destaque e prestígio geralmente destinado a quadros de confiança da instituição. Desde 2012 foi sócio da “Seleção Guzerá Agropecuária Ltda”, afastado da gestão em 2015. Entre 2015 e 2017 foi Diretor Financeiro da Companhia de Habitação do Paraná, e entre 2018 e 2019 acumulou os cargos de Superintendente do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural SENAR/PR e de Presidente do Conselho Fiscal da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina, vindo a ocupar a vaga de assessor especial da Secretaria Especial de Relacionamento Externo da Casa Civil do Governo Bolsonaro em junho de 2019<sup>19</sup>, sendo transferido para a Presidência do INCRA em outubro de 2019. Profissional versátil, ocupou diferentes cargos em postos da administração pública ao passo que também é articulado no meio empresarial e possui interesses privados que são consensualmente considerados legítimos e insuspeitos, uma vez que não há vedações legais objetivas a sua ocupação no cargo. Uma reportagem de Juca Guimarães (2019) levantou que a família de Geraldo Melo Filho é proprietária de grandes imóveis rurais improdutivos com área superior a 17.000ha, entre os quais há treze acampamentos de trabalhadores rurais exigindo a desapropriação que passa a depender da aprovação da nova presidência.

Dessa forma, o abandono progressivo da desapropriação por interesse social, garantida por uma *entente* entre diversos setores virtualmente blinda as grandes propriedades que não cumprem sua função social por conta de baixa produtividade,

<sup>19</sup> Informações disponíveis no currículo de Geraldo Melo Filho: [https://www.gov.br/incra/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/GAB\\_Geraldo\\_Melo.pdf](https://www.gov.br/incra/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/GAB_Geraldo_Melo.pdf) . Acesso em 04 abr. 2022.

irregularidade ambiental ou trabalhista<sup>20</sup>. Assim, emulando a fórmula histórica da política moderna de colonização adotada na ditadura militar, assenta-se cognitivamente e materialmente a intransponibilidade da propriedade enquanto direito *absoluto*, pressionando e deslocando os conflitos por terra para a fronteira da expansão agrícola. Tomando como exemplo o caso do Estado do Pará, as disputas por esses territórios de expansão agrícola envolvem primeiramente as populações indígenas originárias da região e os migrantes de demais regiões do país mobilizadas ali por diferentes projetos de colonização (assentamentos, empreendimentos mais empresariais etc) e, em um segundo momento, desenvolvem-se conflitos entre esses diferentes grupos que chegam nos territórios a partir de diferentes modalidades de fomento à colonização, entre camponeses, posseiros, trabalhadores rurais e setores mais abastados que dispunham de maior capital ou influência junto às instituições locais. Na medida que são iniciadas as construções dos grandes projetos rodoviários como a Rodovia Brasília-Belém e não concluída Transamazônica, mas também atividades de mineração (como a prospecção de Carajás no final da década de 1970) e garimpo (o mais notório sendo o de Serra Pelada, que contou com mais de 100.000 trabalhadores na década de 1980) maiores fluxos populacionais chegam à região, acentuando os conflitos e a violência, e a área passa a ser considerada estratégica para segurança nacional (ONDETTI; WAMBERGUE; AFONSO, 2010), sendo a guerrilha do Araguaia um marco de resistência armada que estabelece, por sua vez, paradigmas simbólicos, táticos e ideológicos entre integrantes das Forças Armadas cujos efeitos operam até hoje.

### 3 Militares, fronteiras e indígenas

O slogan “integrar para não entregar” empregado durante a ditadura militar expressa a narrativa de colonização de grandes “vazios demográficos” notadamente na região da Amazônia (DE SOUZA, 2020), retratada por diversos veículos de informação da época enquanto “desertos” ou “infernos” verdes a serem vencidos pela “civilização”. Invisibilizava-se todos os diferentes povos e comunidades indígenas da região ao fomentar-se ondas de migração que colidiam e geravam conflitos ao pressionarem pela expansão da fronteira agrícola sobre os territórios indígenas nos quais os modos de viver e fazer incorrem na conservação e manejo dos ecossistemas locais, em termos próprios dessas populações.

Nesse sentido, a população indígena foi historicamente tratada com desconfiança pelas instituições militares, fosse por meio da tutela ou da incorporação como mão-

<sup>20</sup> De acordo com o *caput* e incisos do artigo 186 da Constituição Federal, a função social da propriedade será atendida quando cumpridos simultaneamente os requisitos de “aproveitamento racional e adequado”; “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”; “observância das disposições que regulam as relações de trabalho” e “exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores”.

de-obra<sup>21</sup> (BARBIO, 2011), ou enquanto espécie de não-sujeito cuja presença supostamente insuficiente deveria ser compensada por efetivos de população nacional- em outras palavras, estrangeiros em suas próprias terras (COSTA, 2015), fenômeno amplamente disseminado contra as populações indígenas nas Américas.

O tensionamento entre populações indígenas e um suposto interesse nacional, que se acentua durante a ditadura militar é abrandado com o advento da Nova República e da Constituição de 1988. Observa-se que em 2002, no último ano do governo FHC, foi publicado o Decreto Federal nº 4.412 que, apesar de estabelecer parâmetros e limitações além de “medidas de proteção da vida e do patrimônio do índio e de sua comunidade, de respeito aos usos, costumes e tradições indígenas”<sup>22</sup>, estabelece as Forças Armadas enquanto órgão legitimado para dirimir conflitos envolvendo grupos indígenas. Alguns anos depois o Decreto nº 6.513 de 2008, já durante o governo Lula, incluiu a obrigatoriedade de instalação de unidades militares em Terras Indígenas em faixa de fronteira<sup>23</sup>.

No ano de 2008 também foi confirmada, com 17 condicionantes, a homologação da TI Raposa Serra do Sol, pelo STF. O decreto presidencial havia homologado aquela TI em 2005 e a controvérsia judicial emerge a partir da desintrusão de rizicultores e outros invasores. Em oposição à decisão do STF de 2008, o General Augusto Heleno Ribeiro Pereira, à época comandante militar da Amazônia, faz críticas públicas à condução da política indigenista pelos Poderes da República, vindo a ser afastado daquele cargo, continuando no Exército sem demais sanções.

Esse episódio deflagrou a contestação pública, pelas FA, da política pública de reconhecimento e titulação de Terras Indígenas. Como aponta Piero Leirner (2020), insufla-se a partir daí, e em especial nos meios militares, a alegação de que os indígenas brasileiros receberiam recursos estrangeiros para criação de seus territórios e que poderiam, no decurso do tempo, desenvolver pautas separatistas, levando à fragmentação da soberania brasileira sobre as regiões onde se localizam. No entanto, tal abordagem ofensiva à questão dos direitos indígenas perfaz uma extensa trajetória histórica. Um exemplo dessas alegações pode ser encontrado na obra “A farsa Yanomami” publicado em 1995 pela Editora do Exército (como observado por LEIRNER, 2020). Como aponta Rosane Lacerda (2014), povos e comunidades indígenas estiveram, ao longo do século XX, sob uma dupla suspeição: por um lado, desde o indigenismo do Marechal Rondon, submetidos à tutela dos órgãos indigenistas sob a alcunha de relativamente incapazes (para

<sup>21</sup> Indicativo disso foi o nome inaugural da instituição que precedeu a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) na administração da questão indígena, o Serviço Nacional de Proteção ao Índio e Localização de Trabalhadores Nacionais.

<sup>22</sup> Decreto nº 4.412 de 2002, art. 3º.

<sup>23</sup> Decreto nº 4.412 de 2002, art. 3º-A.

“protegê-los deles mesmos”, o que perdurou até o advento da Constituição Federal de 1988), a partir da lógica assimilacionista e integracionista<sup>24</sup> de “comunhão nacional” no qual esses sujeitos deveriam se tornar “brasileiros comuns”; e, pela mesma lógica mas em sentido oposto, constituiriam ameaça à segurança nacional e à integridade do território nacional enquanto elementos estranhos e cooptáveis por forças estrangeiras ou rebeldes. Observa-se a operatividade dessa suspeição quando, durante a Assembleia Constituinte de 1987-1988, ocasião em que a União das Nações Indígenas (UNI) apresentava suas reivindicações e, entre elas, a pauta do Estado plurinacional, foi instaurada uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito para investigação de “suposta conspiração internacional contra a soberania brasileira”<sup>25</sup>.

Não à toa, anos mais tarde, o governo Bolsonaro, observado o efetivo militar empregado em toda a administração pública no seu mandato, e tendo como pretexto o combate aos incêndios que marcaram o país em 2019, aponta a região da Amazônia Legal como alvo do Decreto nº 10.341 de 2020, que permitiu a decretação de Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) sobre “faixa de fronteira, nas terras indígenas, nas unidades federais de conservação ambiental e em outras áreas federais nos Estados da Amazônia Legal”. Mesmo tendo como objetivo declarado a contenção de crimes ambientais, os índices de desmatamento e queimadas continuou em crescimento naquele ano, além do fenômeno ter se alastrado por outras regiões e biomas, como o Pantanal. Um estudo técnico conjunto entre o Ministério Público do Mato Grosso e o Ministério Público do Mato Grosso do Sul (BEZERRA; LOUBET; SCALOPPE, 2021) apontou

pôde-se constatar que a área atingida nos dois Estados, no período de 01 de janeiro a 30 de novembro [de 2020] foi de 4,5 milhões de hectares, em 21 Municípios, prejudicando 2.058 propriedades (32 prejudicadas por incêndios que vieram dos países vizinhos), 16 Unidades de Conservação e 06 Terras Indígenas. [...]

[A]o menos 286 pontos de ignição, sendo 152 em propriedades privadas (registradas no CAR), 80 em áreas indígenas, 53 em áreas não identificadas e apenas 1 em Unidades de Conservação. (BEZERRA; LOUBET; SCALOPPE, 2021)

<sup>24</sup> De acordo com Rosane Lacerda (2014), as categorias assimilacionismo e integracionismo correspondem a dois paradigmas indigenistas com períodos históricos distintos no Brasil. “[A] primeira inspirada nos ideais positivistas assumidos e disseminados pelo Marechal Rondon, e a segunda baseada no espírito integracionista projetado na Convenção 107 da OIT, de 1957” (LACERDA, 2014).

<sup>25</sup> A CPMI, aprovada pela Resolução n.º 03 de 22 de agosto de 1987, no entanto, concentrou-se contra o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), tanto por sua defesa da plurinacionalidade e da vedação de mineração nos territórios indígenas quanto para reproduzir a deslegitimação constituída na categoria “incapacidade” então conferida a estes povos e comunidades (LACERDA, 2014).

Além do desmatamento e das queimadas, outra pauta que, apesar de histórica, ganhou relevância por conta da intensificação dos conflitos nos territórios, foi a do garimpo em Terras Indígenas<sup>26</sup>. As denúncias e pressões populares foram mobilizados pelo governo Bolsonaro a editar o Decreto nº 10.730 (em 28/06/21), que autorizou novamente operações de GLO, mas dessa vez sem menção a faixas de fronteira e com maior enfoque sobre Municípios com Terras Indígenas. O referido Decreto foi publicado quando se encontravam em Brasília diversas comitivas dos povos indígenas, milhares de pessoas, para protestar contra a tese do Marco Temporal que seria votada poucos dias depois (em 30/06/21, porém novamente adiada) pelo STF e pela reforma do Estatuto do Índio (Projeto de Lei nº 490/07), em discussão naquele período pela Câmara dos Deputados.

#### **4 Assentamentos, fronteiras e propriedade**

Seguindo os paralelos entre políticas de fronteira (que também tem uma dupla expressão de continuidade, desdobramento, tanto das fronteiras internas de expansão agrícola, quanto das fronteiras nacionais propriamente ditas<sup>27</sup>) e políticas indigenistas recentes assim como seu atravessamento pelas questões e prioridades das Forças Armadas, passamos a analisar como esses atravessamentos se estendem também à questão dos assentamentos de reforma agrária e sua articulação com a problemática das fronteiras.

A legislação, ainda em vigor, que delineou o regime jurídico das regiões de faixa de fronteira foi a Lei nº 6.634 de 1979<sup>28</sup>, que, entre outros elementos, estabeleceu a competência do Conselho de Segurança Nacional para autorizar determinadas atividades em uma área que abrange toda “faixa interna de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira”. Requerem anuência do Conselho as seguintes atividades:

<sup>26</sup> Somente na Terra Indígena Yanomami constatou-se aumento de 30% das atividades de garimpo em 2020. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/cicatrices-na-floresta-garimpo-avancou-30-na-terra-indigena-yanomami-em-2020>. Acesso em 30 jun. 2021.

<sup>27</sup> Exemplo disso é o termo ampliação “da fronteira econômica” empregado pelo Estatuto da terra, Lei nº 4.504 de 1964, art. 56, inc. V.

<sup>28</sup> Anteriormente à sua revogação pela Lei nº 6.634/79, vigorava a Lei nº 2.597 de 1955 que caracterizava as áreas de fronteira enquanto zonas indispensáveis à defesa do país, estabelecendo além das restrições de uso submetidas à autorização do Conselho de Segurança Nacional, percentual mínimo de 60% de reinvestimento da arrecadação federal de cada Município nessas regiões em melhoramentos de viação e obras públicas, ensino, educação, saúde, desenvolvimento da lavoura e pecuária (Lei nº 2.597/55, art. 3º, alíneas a, b e c), suprimido no novo diploma legal de 1979.

- I - alienação e concessão de terras públicas, abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicação destinados à exploração de serviços de radiodifusão de sons ou radiodifusão de sons e imagens;
- II - Construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso;
- III - estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à Segurança Nacional, assim relacionadas em decreto do Poder Executivo.
- IV - instalação de empresas que se dedicarem às seguintes atividades:
  - a) pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais, salvo aqueles de imediata aplicação na construção civil, assim classificados no Código de Mineração;
  - b) colonização e loteamento rurais;
- V - transações com imóvel rural, que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel;
- VI - participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural

Além disso estabeleceu-se aos casos de alienação e concessão de terras admitidos pelo Conselho de Segurança Nacional deverão observar o limite máximo de 3.000 hectares<sup>29</sup>. Nota-se que houve preocupação específica com a restrição de aquisição de terras por estrangeiros, mas também em relação a demais atividades, agrícolas, imobiliárias, industriais. Vale ressaltar que anteriormente à Lei nº 6.634/79, a temática dos assentamentos de reforma agrária tivera sido regulamentada, de forma residual, pela Lei nº 4947 de 1966 que tinha como objeto fixar normativas de direito agrário e o funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, posteriormente extinto com a criação do INCRA pelo Decreto nº 1.110 de 1970, que, por sua vez, silenciou quanto ao tema das fronteiras.

Importante ressaltar que anteriormente à Lei nº 6.634/79, a ditadura militar havia iniciado, por meio do Decreto-Lei nº 1.414 de 1975, uma política de ratificação dos títulos de propriedade nas faixas de fronteiras. Marcadas por conflitos e pela apropriação ilegal de terras, isto é, pela grilagem, essas regiões foram objeto de diferentes concessões e alienações por parte da União e dos estados que, por muitas vezes, deram lugar a controvérsias jurídicas quanto à titularidade original dessas terras assim como da validade dos títulos decorrentes e eventualmente transferidos a terceiros, levando à nulidade de muitos deles. Assim estimulou-se a produção de fraudes e a forja de documentos no sentido de fundamentar a reivindicação de terras pelos interessados. Os requerimentos eram analisados pelo INCRA após consentimento do Conselho de Segurança Nacional.

A política de ratificação dos títulos de propriedade nas faixas de fronteira foi retomada durante o governo FHC, com a edição da Medida Provisória nº 1.910-11, convertida na Lei nº 9.871 de 1999 e posteriormente retificada pela Lei nº 10.164 de 2000, que, combinadas, estabeleceram um prazo para ratificação que se

<sup>29</sup> Lei nº 6.634, art. 8º, caput.

estendeu de 1º de janeiro de 1999 a 31 de dezembro de 2001<sup>30</sup>, além de suprimir a necessidade de consentimento do Conselho Nacional de Defesa<sup>31</sup>. Novamente, no ano de 2015, durante o governo Dilma, o sancionamento da Lei nº 13.178 traz novo fôlego às políticas de ratificação dos títulos e seus desmembramentos, estabelecendo um prazo de 10 anos, contados a partir da data de sua publicação, para que os interessados ingressassem com seus requerimentos.

Nesse sentido, fica flagrante a continuidade dessa política de ratificação dos títulos de propriedade nas faixas de fronteira iniciada durante a ditadura militar que atravessa esse período adquirindo novas expressões já na Nova República. Como citado acima, a autorização do Conselho de Defesa Nacional no processo de ratificação foi suprimida. Isso contrasta com o tratamento dado aos assentamentos de reforma agrária nas faixas de fronteira pela nova legislação fundiária que passa a vigorar a partir da MP 759/16. Com sua conversão em Lei, as novas orientações adquirem desdobramentos normativos em Instruções Normativas do INCRA, como no caso da Instrução Normativa INCRA nº 97 de 2018, que regulamentou na autarquia novas regras de titulação dos beneficiários. Inicialmente é importante salientar que essa instrução normativa revogou a Instrução Normativa INCRA nº 30 de 2002, que estabelecia a competência do Conselho de Defesa Nacional para autorizar a transferência de domínio dos imóveis de assentamentos de reforma agrária nas faixas de fronteira, indicando um regime mais rígido e securitizado do que aquele concedido à ratificação de títulos nulos. Com a nova redação dada pela IN INCRA nº 97/18, foi criado um capítulo específico com o título “dos projetos de assentamento diferenciados ou situados em faixa de fronteira”. A primeira seção desse capítulo versa sobre os assentamentos (ambientalmente) diferenciados, cuja titulação necessariamente se dará por meio de Concessão de Direito Real de Uso<sup>32</sup>. Já a segunda seção trata dos assentamentos em faixa de fronteira. Nesses, é obrigatória a anuência do Conselho de Defesa Nacional tanto para concessão de Título de Domínio (que aliena o imóvel do patrimônio da União) como para os CDRU (que mantém os imóveis vinculados ao patrimônio da União).

Dessa forma evidencia-se uma assimetria entre o tratamento conferido pelo ordenamento jurídico às terras de particulares com títulos anteriormente considerados nulos e aquele dado aos assentamentos de reforma agrária e seus

<sup>30</sup> Cabe notar que o então Ministro Extraordinário de Política Fundiária (posteriormente renomeado para Ministério do Desenvolvimento Agrário, hoje extinto) era Raul Belens Jungmann Pinto, que após o governo FHC volta a ocupar cargos ministeriais durante o governo Temer (2016-2018), entre eles o Ministério da Defesa e o Ministério Extraordinário de Segurança Pública.

<sup>31</sup> O termo Conselho de Segurança Nacional foi inaugurado pelo Decreto-Lei nº 9.775 de 1946 (governo Dutra). Com a promulgação da Constituição de 1988, há a renomeação daquele órgão para Conselho de Defesa Nacional, seguindo a nomenclatura anterior, do Decreto nº 17.999 de 1927.

<sup>32</sup> IN INCRA nº 97, art. 84, §1º.

beneficiários nas faixas de fronteira. Historicamente o modelo de assentamentos concorreu com outras formas de alienação, venda e concessão de terras (MARTINS, 1984), assim como essa concorrência é também uma expressão dos conflitos pela terra entre diferentes grupos, dos camponeses, posseiros e trabalhadores rurais pobres a famílias abastadas e grupos empresariais com participação estrangeira. Nesse sentido, a mobilização de grupos distintos em políticas de colonização deslocava conflitos de outras regiões, instrumentalizando-os enquanto catalisador da expansão da fronteira agrícola, mas também do garimpo, da mineração, de grandes projetos como barragens, que inclusive passam a deslocar comunidades e posseiros dando origem a organizações populares de resistência como o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) no final da década de 1970<sup>33</sup>.

A política da reforma agrária inicialmente vinculada à criação de assentamentos passou, com o PNRA II, a incluir a regularização fundiária de ocupações e criação de assentamentos em terras públicas. Em 2009, o governo Lula publicava a Medida Provisória nº 458, posteriormente convertida na Lei nº 11.952. Com elas criou-se o arcabouço legal que permitiu o lançamento do Programa Terra Legal de regularização das ocupações em imóveis da União localizados na Amazônia Legal, que, por um lado, acenou para o movimento histórico dos posseiros e ocupantes mais pobres como abriu também a possibilidade de regularização de terras com área de até 1.500 ha<sup>34</sup> para uma só pessoa, casos em que, acima de um módulo fiscal<sup>35</sup>, deverá ser pago um valor entre 10% e 50% do valor da terra<sup>36</sup> e descontos no pagamento à vista. Pequenas propriedades de até quatro módulos fiscais são averiguadas por meio de auto-declaração dos ocupantes. Na previsão inicial da Lei nº 11.952 a regularização estava condicionada à comprovação de “exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 1º de dezembro de 2004”<sup>37</sup>. Observa-se que a Lei nº 11.952/09 se dá no segundo mandato do governo Lula, no qual a criação de assentamentos já apresentava grande diminuição em comparação aos anos anteriores (gráfico 1) e esse quantitativo apresentava grande disparidade em relação à efetuação da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (gráficos 2 e 3) como podemos depreender dos dados organizados por Paulo Alentejano (2020):

<sup>33</sup> Disponível em: <https://mab.org.br/#>. Acesso em 04 jul. 2021.

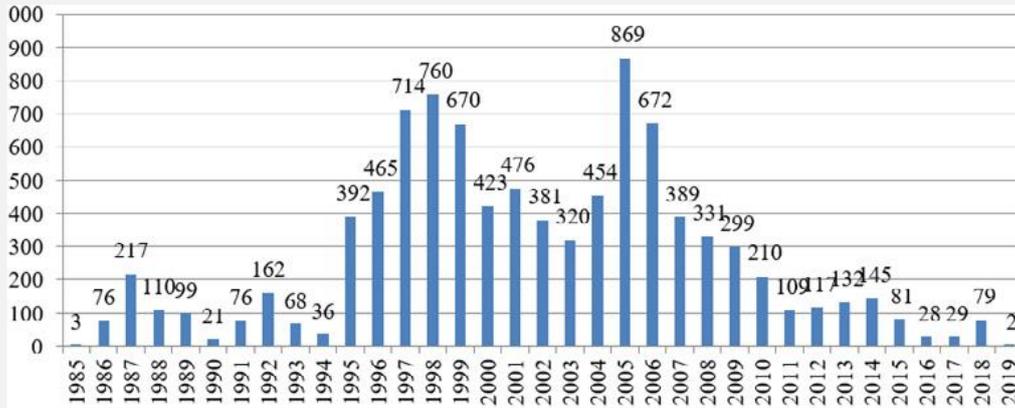
<sup>34</sup> Lei nº 11.952/09, art. 6º, §1º.

<sup>35</sup> Abaixo de um módulo fiscal a alienação é gratuita – Lei nº 11.952/09, art. 11, caput.

<sup>36</sup> Lei nº 11.952, art. 12, §1º.

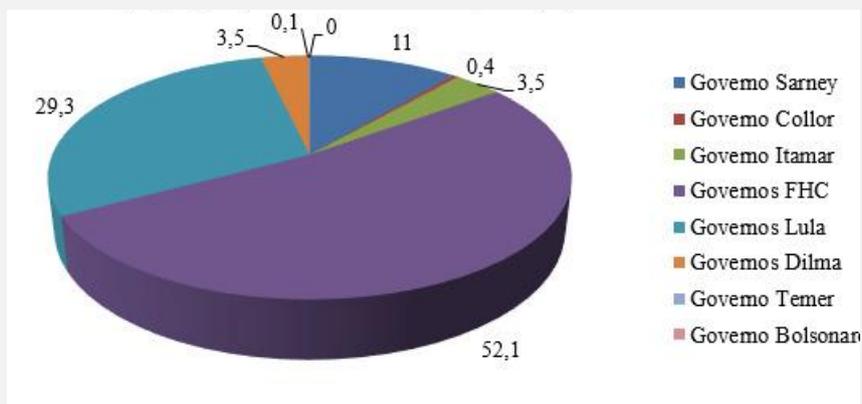
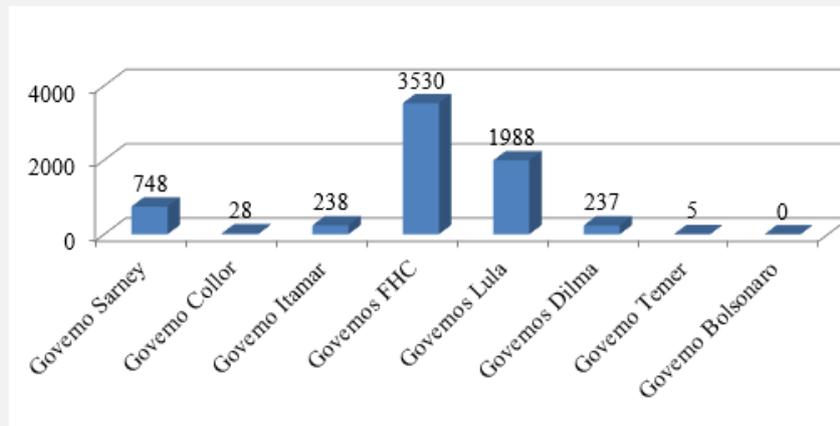
<sup>37</sup> Lei nº 11.952, art. 5º, IV

Gráfico 1: Assentamentos Rurais Criados e Reconhecidos – Brasil – 1985-2019



Fonte: ALENTEJANO, 2020

Gráficos 2 e 3: Desapropriações



Fonte: ALENTEJANO, 2020

Em 2016 é editada a Medida Provisória nº 759 pelo governo Temer, posteriormente convertida na Lei nº 13.465/17, e com elas expandia-se o regime de regularização anteriormente utilizado na região da Amazônia Legal tanto no tempo atualizando o prazo para comprovação do exercício de ocupação e exploração direta; nos atores ao alterar o próprio conceito de exploração direta, incluindo pessoas jurídicas no qual o ocupante seja sócio majoritário<sup>38</sup>; e no espaço, ao possibilitar a regularização em áreas até 2.500ha, isto é, grandes propriedades. Ao passo que se flexibiliza a regularização da posse individual em terras públicas, a Lei nº 13.465/17 transborda essa lógica para a reforma agrária. Estabelece um regime de consolidação compulsória dos assentamentos acelerando sua desvinculação do patrimônio público e consequentemente da política pública que obriga a administração pública a implementar infraestrutura essencial, créditos etc, acelerando sua reinserção no mercado de terras, enquanto unidades loteadas, tema abordado no início do artigo.

Assim as modalidades de assentamento que tornam obrigatória a vinculação desses imóveis à política pública e à União por meio da celebração dos CDRU, em especial as modalidades ditas ambientalmente diferenciadas, tem sido preterida pelos assentamentos convencionais e pela titulação definitiva por meio dos Títulos de Domínio, pressionando os beneficiários a se conformarem à lógica de acesso à terra individual. Isso se torna mais evidente quando se observa que a Lei nº 13.465 vedou a outorga coletiva da CDRU, provisória ou definitiva, à pessoa jurídica<sup>39</sup>, contrariando uma prática fundamentada em normas anteriores:

A Lei 9.636/1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, previu em seu Art. 18º, a expedição de CDRU para pessoas físicas ou jurídicas, no caso de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional (inciso II), dispensando-se o procedimento licitatório para associações e cooperativas que se enquadrem no inciso II (§ 1º).” (MONTEIRO; DE VASCONCELOS; TRECCANI, 2019)

Portanto deslegitima-se progressivamente as associações, as organizações populares, os movimentos sociais, suas lideranças, os interlocutores e parceiros das comunidades, de maneira que, com a expedição Memorando-circular nº 234/2019/OAN/P/SEDE /INCRA, utilizou-se de categorias jurídicas inconsistentes, como recusa ao diálogo com entidades sem personalidade jurídica ou recusa ao diálogo com invasores de terra, que, não explícita, é um delito que deve ser confirmado por sentença judicial transitada em julgado. Explícita-se

<sup>38</sup> Sauer e Leite (2017) apontam que essa flexibilização do conceito legal de exploração direta permite a exploração por terceiros pelo emprego de empresas laranja.

<sup>39</sup> Lei nº 8.629/93, art. 18, §14.

assim qual é o posicionamento institucional em relação à política pública de reforma agrária: criminalização e desmobilização. Como apontou Martins (1984), a militarização reorientou a reforma agrária de uma questão política para uma questão técnica procedimental. Isso se expressa hoje, por exemplo, no regime de seleção via edital inaugurado pela Lei nº 13.465/17, no qual o INCRA em articulação com as prefeituras submete as famílias já acampadas, que moveram o processo de luta que constituiu os assentamentos, a editais de seleção com base em pontuações e em ampla concorrência com demais interessados no município e municípios adjacentes, utilizando-se do discurso de impessoalidade, proporcionalidade e isonomia (ALMEIDA, 2021) para deslegitimar o fato de que 85% a 90% dos assentamentos de reforma agrária do país são fruto de ocupações por sindicatos, movimentos sociais, organizações comunitárias que pressionam o poder público a garantir o que é um direito constitucional.

Essas populações na luta pela garantia de seus territórios representam hoje uma resistência à expansão de novas fronteiras sobre os territórios não disponíveis ao mercado, como no caso dos assentamentos, Terras e Reservas Indígenas, territórios quilombolas e de outras comunidades tradicionais ou mesmo nas periferias urbanas. Áreas consideradas marginais ou sobre as quais há a produção de irregularidades são objeto de intervenção, securitização, assim como os sujeitos desses territórios, tornados suspeitos. Programas como o Titula Brasil do governo Bolsonaro reforça a ideia da titulação de domínio e transferência da propriedade ao bom ocupante com base na posse mansa e pacífica em oposição ao mal ocupante, caracterizado, como no Memorando-circular nº 234/2019/OAN/P/SEDE/INCRA, enquanto aquele que atua organizado junto a algum movimento social atuando coletivamente no pressionamento das instituições do Estado para garantia de seus direitos (ALMEIDA, 2021).

## **5 Conclusão: criminalização, contra-insurgência e neoliberalismo**

Observa-se assim a reprodução intensificada da dicotomia *amigo/inimigo* que, como aponta Leirner (2020), foi aportada do pensamento de Carl Schmitt enquanto explicativa mas também legitimadora das relações civis-militares<sup>40</sup>, como por exemplo a desconfiança do meio militar em relação “ao mundo de fora”, que deve ser codificado dentro dos critérios internos da instituição e a partir da qual, por sua vez, devem sair diretrizes, organogramas e orientações táticas no

<sup>40</sup> Piero Leirner (2020) faz um registro de um discurso proferido por Olavo de Carvalho para o Clube Militar em 1999 no qual apontaria, a partir de elementos do pensamento de Carl Schmitt, a inevitabilidade da degenerescência das relações sociais em termos amigo/inimigo e na predominância da violência como força aglutinadora e, doravante, da influência das forças armadas na política.

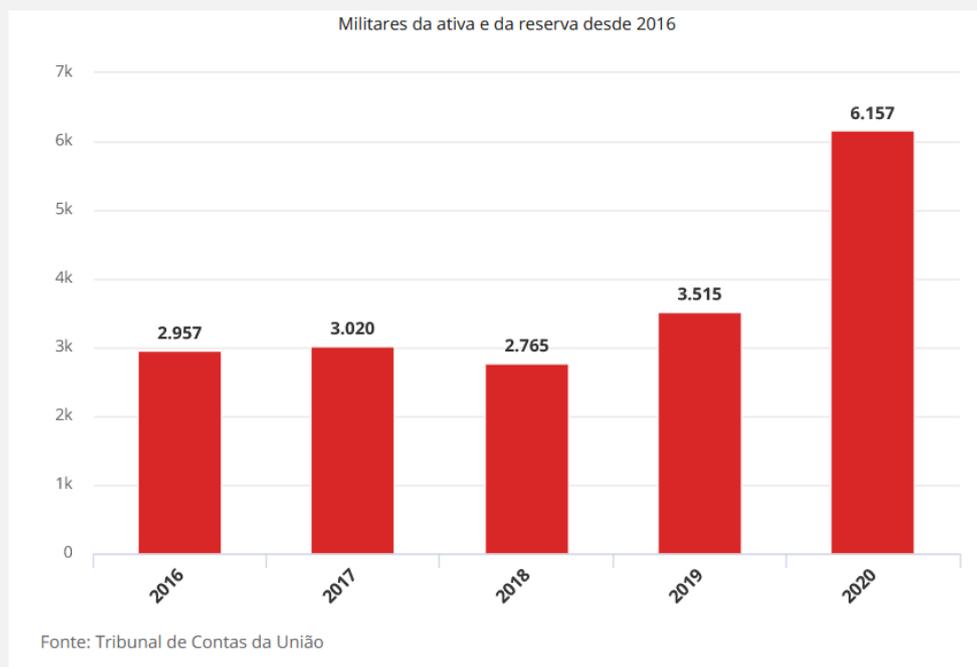
sentido de coordenador os diversos atores da sociedade, considerados incapazes de produção autônoma de um projeto nacional, para a qual concorre toda a construção de uma historiografia própria que posiciona o exército como a instituição mais antiga do Brasil, desde a batalha dos Guararapes (1649). Assim arroga-se a instituição de defesa e manutenção da ordem e do projeto de nação, para a qual os demais setores da população são potencialmente corruptos e/ou subversivos, requerendo sua intervenção cíclica para tutela do Estado. Basta lembrar que, como lembra Piero Leirner, o General Villas Boas declarou, em suas palavras de despedida do cargo de Comandante do Exército, que:

2018 foi um ano rico em acontecimentos desafiadores para as instituições e até mesmo para a identidade nacional. Nele três personalidades destacaram-se para que o “Rio da História” voltasse ao seu curso normal. O Brasil muito lhes deve. Refiro-me ao próprio presidente Bolsonaro, que fez com que se liberassem novas energias, um forte entusiasmo e um sentimento patriótico há muito tempo adormecido. Ao ministro Sérgio Moro, protagonista da cruzada contra a corrupção ora em curso e ao general Braga Netto, pela forma exitosa com que conduziu a Intervenção Federal no Rio de Janeiro.<sup>41</sup>

Coincidentemente, o ano de 2019 apresenta um crescimento considerável nos cargos ocupados por militares no governo federal, que viria praticamente a dobrar em 2020:

#### Gráfico 4: Militares em cargos civis no governo

<sup>41</sup> Disponível em: [https://www.eb.mil.br/todos-os-avisos/-/asset\\_publisher/nElT00TYrefc/content/palavras-de-despedida-do-gen-villas-bo-7](https://www.eb.mil.br/todos-os-avisos/-/asset_publisher/nElT00TYrefc/content/palavras-de-despedida-do-gen-villas-bo-7). Acesso em 05 jul. 2021.



Organizada pelo Portal G1<sup>42</sup>.

A alocação de profissionais militares qualificados em inteligência e contra-inteligência para cargos civis como no caso do INCRA levantado no início do artigo é breve indício que aproxima a discussão daquilo que Ruy Mauro Marini apontou enquanto políticas de um Estado de Contra-insurgência (1978). Para Marini, essa configuração do Estado seria produto das doutrinas de contra-insurgência, operacionalizadas como parte da Contrarrevolução Latino-Americana, mudança na estratégia global norte-americana entre as décadas de 1950 e 1970. A doutrina estabeleceu linhas gerais de enfrentamento dos movimentos revolucionários (ou sociais, populares) em três planos: i) aniquilamento, pelo enfoque militar à luta política; ii) conquista das bases sociais, ao passo que produz imagem estigmatizada dos movimentos como elementos alheios à sociedade, infiltrados por forças externas; iii) institucionalização e restabelecimento da democracia burguesa depois do período de exceção.

Por meio da neutralização daqueles grupos considerados enquanto ameaças para os processos de concentração do capital e da propriedade, cada vez mais atrelado e dependente dos circuitos financeiros internacionais, com uma continuada reprimarização da economia fundamentada na exportação de *commodities* ao passo que se acentua a insegurança alimentar e a disponibilidade de alimentos básicos para a população (ALENTEJANO, 2020). Para Marini, os Estados autoritários de Contra-insurgência latino-americanos se distinguiriam das ditaduras nazifascistas naquilo que não contestavam o regime político liberal, mas que era precisa realizar

<sup>42</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/07/17/governo-bolsonaro-tem-6157-militares-em-cargos-civis-diz-tcu.ghtml>. Acesso em 05 jul. 2021.

ajustes temporários para que a democracia pudesse ser restabelecida (não o *Reich* que duraria 1.000 anos). No entanto formataram o Estado de maneira contemplar os interesses dos dois setores no arranjo corporativo entre burguesia monopólicia (crescentemente vinculada à grupos econômicos transnacionais, i.e., da burguesia imperialista) e Forças Armadas. A partir daí, o desafio colocado ao arranjo é a “abertura política” do regime, por sua vez orientado pela participação direta do grande capital na gestão econômica e na subordinação dos Poderes pelas Forças Armadas, que passa a gerir a vigilância, o controle e o direcionamento do conjunto do aparato estatal.

Nesse aspecto, o entendimento dos processos ocorridos nas ditaduras latino-americanas, assim como dos atuais processos de militarização, corroboram para tese de Dardot e Laval (2016) de que o neoliberalismo, ao passo que prega um Estado mínimo quanto aos serviços e gastos sociais precisa também do Estado forte em relação aos mecanismos de segurança e repressão, polícias, Judiciário e vigilância, como meio de contenção da população submetida a contínuas e diferentes formas de espoliação (DARDOT; LAVAL, 2017), dos quais os projetos de privatização dos bens comuns são expressão contemporânea no país.

## Referências

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

ALMEIDA, Felipe H. *A disputa pelo reconhecimento dos assentamentos ambientalmente diferenciados e as políticas públicas de não realização da reforma agrária: o assentamento Irmã Dorothy*, Quatis, RJ. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2021.

BAMBIRRA, Vânia. *Os programas dos partidos políticos no Brasil*. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1981.

BARBIO, Luciana. Comissão Rondon e a representação da identidade Paresí: um diálogo através de fotografias. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 27-43, 2011. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/17355/2/4.pdf>. Acesso em 30 jun. 2021.

BEZERRA, Marigô R. B.; LOUBET, Luciano F.; SCALOPPE, Luiz Alberto E. Estudos sobre os pontos de ignição dos incêndios no Pantanal – 2020. *MPMT/MPMS*, 2021. Disponível em:

<https://www.mpms.mp.br/noticias/2021/04/relatorio-aponta-que-quase-60-dos-focos-de-incendios-no-pantanal-em-2020-tem-probabilidade-de-ligacao-com-atividades-agropastoris>. Acesso em 21 mar. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro 1988. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 20 abr. 2022.

BRASIL. Lei Federal nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm). Acesso em 30 abr. 2022.

BRASIL. Lei Federal nº 6.634, de 2 de maio de 1979. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16634.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16634.htm). Acesso em 30 abr. 2022.

BRASIL. Lei Federal nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18629.htm). Acesso em 30 abr. 2022.

BRASIL. Lei Federal nº 9.871, de 23 de novembro de 1999. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9871.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9871.htm). Acesso em 30 abr. 2022.

BRASIL. Lei Federal nº 10.164, 27 de dezembro de 2000. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L10164.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10164.htm). Acesso em 30 abr. 2022.

BRASIL. Decreto Federal nº 4.412, de 7 de outubro de 2002. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4412.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4412.htm). Acesso em 30 abr. 2022.

BRASIL. Decreto Federal nº 6.513, de 22 de julho de 2008. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6513.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6513.htm). Acesso em 30 abr. 2022.

BRASIL. Lei Federal nº 11.952, de 25 de julho de 2009. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11952.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11952.htm). Acesso em 30 abr. 2022.

BRASIL. Decreto Federal nº 7.255, de 4 de agosto de 2010. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7255.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7255.htm). Acesso em 30 abr. 2022.

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/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm). Acesso em 30 abr. 2022.

BRASIL. Lei Federal nº 13.178, de 22 de outubro de 2015. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13178.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13178.htm). Acesso em 30 abr. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm). Acesso em 30 abr. 2022.

BRASIL. Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2017. 2017a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8793.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8793.htm). Acesso em 30 abr. 2022.

BRASIL. Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017. 2017b. 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). Acesso em 30 abr. 2022.

BRASIL. Portaria GSI nº 9, de 23 de fevereiro 2017. 2017c. Disponível em: <https://www.gov.br/abin/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/Legisla03V5.pdf>. Acesso em 30 abr. 2022.

BRASIL. Instrução Normativa INCRA nº 97, de 17 de dezembro de 2018. Disponível em: [https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57221217/do1-2018-12-28-instrucao-normativa-n-97-de-17-de-dezembro-de-2018-57221065](https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57221217/do1-2018-12-28-instrucao-normativa-n-97-de-17-de-dezembro-de-2018-57221065). Acesso em 30 abr. 2022.

BRASIL. Instrução Normativa INCRA nº 99, de 30 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-99-de-30-de-dezembro-de-2019-236098411>. Acesso em 30 abr. 2022.

BRASIL. Memorando-circular nº 234/2019/OAN/P/SEDE/INCRA, de 2019.

BRASIL. Decreto Federal nº 10.341, de 6 de maio de 2020. 2020a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10341.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10341.htm). Acesso em 30 abr. 2022.

BRASIL. Portaria Conjunta SEAF/INCRA nº 1, de 2 de dezembro de 2020. 2020b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conjunta-n-1-de-2-de-dezembro-de-2020-291801586>. Acesso em 30 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Memorando nº 57/2020-Segecex. 2020c. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/levantamento-tcu.pdf>. Acesso em 30 abr. 2022.

BRASIL. Decreto Federal nº 10.730, de 28 de junho de 2021. 2021a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/decreto/D10730.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10730.htm). Acesso em 30 abr. 2022.

BRASIL. Portaria SEDDM/SPU/ME nº 2.517, de 2 de março de 2021. 2021b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-seddm/spu/me-n-2.517-de-2-de-marco-de-2021-307513980>. Acesso em 30 abr. 2022.

BRASIL. Portaria SEDDM/SPU/ME nº 2.519, de 2 de março de 2021. 2021c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-seddm/spu/me-n-2.519-de-2-de-marco-de-2021-307514066>. Acesso em 30 abr. 2022.

CASTILHO, Manoel L. V. Regularização fundiária e a Adin 5.623. In: *Boletim nº1 do Observatório sobre Mercado, Financeirização e Grilagem de Terras no Brasil*, Associação Brasileira de Reforma Agrária, 2021.

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*. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2019.

CAVALCANTI, Leonardo. 8.450 militares da reserva trabalham em ministérios, comandos e tribunais. *Poder 360*, 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/8-450-militares-da-reserva-trabalham-em-ministerios-comandos-e-tribunais/>. Acesso em 10 abr. 2022.

COSTA, Rodrigo. Estrangeiros em própria terra: uma reflexão sobre filosofia na América Latina a partir da questão indígena. *Problemata: Revista Internacional de Filosofia*, v. 6, n. 1, p. 151-171, 2015.

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

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

DE SOUZA, Matilde. Transamazônica: integrar para não entregar. *Nova Revista Amazônica*, v. 8, n. 1, p. 133-152, 2020.

FELIX, Gil. *Mobilidade e superexploração do trabalho: o enigma da circulação*. Rio de Janeiro: Editora Lamparina, 2019.

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

GUIMARÃES, Juca. Família de novo presidente do Inbra possui terras improdutivas e dívidas trabalhistas. *Brasil de fato*. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/10/18/familia-de-novo-presidente-do-incra-tem-terras-improdutivas-ocupadas-pelo-mst-no-rn>. Acesso em 23 jun. 2021.

LACERDA, Rosane Freire. “*Volveré, y Seré Millones*”: Contribuições Descoloniais dos Movimentos Indígenas Latino Americanos para a Superação do Mito do Estado-Nação. 2014. 2 v. Brasília: Programa de Pós-Graduação em (Doutorado) Direito da Universidade de Brasília, 2014.

LEIRNER, Piero. *O Brasil no espectro de uma guerra híbrida*. São Paulo: Editora Alameda, 2020.

LINHARES, Elizabeth *et al.* *Conhecendo assentamentos rurais no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2002.

MARINI, Ruy Mauro. *El estado de contrainsurgencia*. Cuadernos Políticos n. 18, p. 21-29. México: Ediciones Era, 1978. Disponível em: [http://www.marini-escritos.unam.mx/055\\_estado\\_contrainsurgencia.html](http://www.marini-escritos.unam.mx/055_estado_contrainsurgencia.html). Acesso em 27 abr. 2021.

MARTINS, José de Souza. *A Militarização Agrária no Brasil*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1984.

MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes; DE VASCONCELOS, Tatiane R.; TRECCANI, Girolamo D. Impasses e desafios da regularização fundiária para comunidades tradicionais na Amazônia. *Retratos de Assentamentos*, v. 22, n. 2, p. 39-62, 2019.

MOREIRA, Máira 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*. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, 2017.

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*. São Paulo: UNESP, 2010, p. 257-283.

PALMEIRA, Moacir. Burocracia, política e reforma agrária. In: MEDEIROS, Leonilde et al. (org). *Assentamentos rurais: Uma visão multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp, 1994, p. 49-68

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. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/view/18052>. Acesso em 05 jul. 2021.

SAUER, Sérgio e LEITE, Acácio Z. Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. *Retratos de assentamentos*, v. 20, p. 14-40, 2017.

## **Sobre o autor**

### **Felipe Hermeto de Almeida**

Doutorando e Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

