

DESENVOLVIMENTO RURAL

1 INTRODUÇÃO

Com a desaceleração da economia brasileira e a deterioração de indicadores econômicos a partir de 2014, o governo da presidente Dilma Rousseff buscou implementar um conjunto de medidas de ajuste fiscal, incluindo o contingenciamento de despesas. Essa redução de gastos representou restrição de investimentos públicos e de recursos direcionados, especialmente aos órgãos executivos. A contenção de despesas públicas se intensificou nos anos seguintes e impactou fortemente as políticas para agricultura familiar e desenvolvimento rural operadas pelo extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o que comprometeu a oferta direta de bens e serviços à população rural.

Ao mesmo tempo que a crise econômica se aprofundou, as condições de governabilidade foram se deteriorando, diante de uma base aliada mais restrita, em um Congresso Nacional com perfil mais conservador. Somados a outros elementos,¹ o movimento a favor do *impeachment* se fortaleceu no decorrer de 2015, o qual se consolidou com a aprovação do afastamento definitivo da presidente pelo plenário do Senado Federal, em 31 de agosto de 2016.

No contexto político pós-*impeachment*, o governo de Michel Temer² consolidou algumas iniciativas capazes de fragilizar as populações do campo e inviabilizar a agenda política para o desenvolvimento rural sustentável, como: *i*) a extinção do MDA e a desagregação de suas funções para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e para a Secretaria Especial da Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (Sead); *ii*) a paralisação das atividades do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), as quais foram retomadas somente em abril de 2018; *iii*) a descontinuidade, ou a ameaça de extinção, de programas direcionados à agricultura familiar, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Minha Casa Minha Vida Rural, o Programa Cisternas, entre outros; *iv*) as alterações

1. Para uma discussão mais acurada, consultar Ipea (2017).

2. Com o afastamento da presidente Dilma Rousseff, no dia 12 de maio de 2016, Michel Temer já ocupava o cargo como presidente interino.

na legislação fundiária brasileira, como a sanção da Lei nº 13.606/2018, que institui um programa de parcelamento de dívidas no Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural), e da Lei nº 13.465/2017, antiga Medida Provisória (MP) nº 759, que dispõe sobre a regularização urbana e rural;³ *v*) a titulação massiva dos lotes nos assentamentos de reforma agrária; *vi*) a sanção da Lei nº 13.467/2017, que modificou a legislação trabalhista; entre outras.

Muitas das medidas desfavoráveis empreendidas pelo governo Temer já vinham sendo delineadas no governo antecessor. Mas, embora se possa identificar certa continuidade quanto à direção dessas medidas, o ritmo de sua implementação se acelerou significativamente a partir de 2016, com maior agilidade na aprovação e na sanção de projetos que afetam a população rural e que tramitaram com pouca abertura ao diálogo com os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil. Como pano de fundo desse processo, a política fiscal austera iniciada na gestão anterior foi aprofundada com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 95, em 15 de dezembro de 2016, que instituiu o novo regime fiscal (NRF) no âmbito da União para os próximos vinte anos.

O NRF estabelece uma restrição à expansão de despesas primárias,⁴ fixando limites individualizados a cada um dos três Poderes, do Ministério Público da União (MPU) e da Defensoria Pública da União (DPU) a partir de 2017. Isso significa que as despesas primárias do Poder Executivo, por exemplo, com previdência social, saúde, educação, assistência social, cultura, desenvolvimento agrário, infraestrutura, entre outras, deverão atender ao teto imposto conjuntamente, uma vez que o somatório das despesas primárias será limitado para cada Poder isoladamente, e não pela área ou pelo órgão orçamentário (Paiva *et al.*, 2016).

O teto imposto pela EC nº 95/2016 terá sua base fixada no valor da execução orçamentária realizada em 2016, sendo corrigido anualmente pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA) até 2036. Somente a partir do 10º exercício de vigência do NRF poderá ser enviado ao Congresso Nacional um projeto de lei complementar (PLC) a fim de revisar o método de correção dos limites estabelecidos pela emenda. Desse modo, o congelamento da despesa primária da União pela emenda não levou em conta as mudanças das dinâmicas socioeconômica e demográfica da população brasileira nas próximas duas décadas (Paiva *et al.*, 2016).

3. Para uma análise mais detalhada sobre as mudanças na legislação fundiária no governo Temer, consultar Sauer (2018) e Leite, Castro e Sauer (2018).

4. As *despesas primárias* são gastos para prover bens e serviços públicos à população, além daqueles direcionados para a manutenção da estrutura dos órgãos públicos (Brasil, 2017a).

Ademais, uma parte expressiva das despesas do Poder Executivo, que são constitucionais e obrigatórias⁵ – benefícios previdenciários, seguro-desemprego, benefícios de prestação continuada (BPC), despesa com pessoal e encargos, entre outros –, tende a crescer acima da inflação nos próximos anos (Paiva *et al.*, 2016; IFI, 2017b; 2018). Como consequência, os investimentos públicos e as despesas discricionárias⁶ serão fortemente reduzidos a fim de acomodar o aumento dos gastos obrigatórios dentro do teto estabelecido.

É fundamental, ainda, recordar que as despesas discricionárias com educação e saúde possuem execuções mínimas dadas pela Constituição Federal e, por isso, não podem ter crescimento abaixo da inflação. Portanto, a pressão dos gastos obrigatórios não pode ser compensada por essas duas áreas, o que representa maior estrangulamento nas demais despesas discricionárias. Apesar do achatamento dos gastos discricionários, o governo federal defende, ainda, a necessidade de revisões e reformas de direitos garantidos pela Constituição Federal, como os benefícios previdenciários e o BPC, por exemplo. A proposta de reduzir os gastos obrigatórios também busca atender às regras do NRE, uma vez que há um risco iminente de descumprimento do teto dos gastos já em 2019 (IFI, 2017b; 2018; Schymura, 2017).

Mesmo em caso de aprovação da reforma da Previdência,⁷ a Instituição Fiscal Independente (IFI), do Senado Federal, prevê que a margem fiscal⁸ do governo seja consumida pelas despesas obrigatórias e se esgote em 2025, ou seja, antes do primeiro decênio de vigência do NRE. Desse modo, a previsão para o cumprimento do teto estabelecido pela EC nº 95/2016, nos próximos vinte anos, implicará uma redução bilionária no volume das despesas obrigatórias,⁹ incluindo, ainda, o ajuste na folha de pagamento da União e a redução de outras importantes despesas primárias (IFI, 2017b; 2018).

Nesse contexto, pode-se inferir que a EC nº 95/2016 colabora para intensificar o acirramento das disputas pelos escassos recursos públicos entre os próprios órgãos governamentais e pelos setores da sociedade, visto que a continuidade de uma política pública se dará em detrimento de outras. Em tais disputas, iniciadas

5. As *despesas obrigatórias* são definidas constitucionalmente ou por lei, ou seja, são gastos que o governo deve necessariamente contemplá-los em sua programação orçamentária. Assim, não há discricionariedade orçamentária para alterá-los ou reduzi-los. Os maiores grupos de despesas obrigatórias se referem ao pagamento de pessoal, encargos sociais e os benefícios previdenciários (Brasil, 2017a; IFI, 2017b).

6. As *despesas discricionárias* "são aquelas cuja execução depende da avaliação ou escolha que o governo faz acerca da conveniência e da oportunidade de sua realização. Por não haver obrigatoriedade no dispêndio, a escolha depende da avaliação do governo sobre quais são as prioridades" (Brasil, 2017a, p. 12).

7. Nessa análise, a IFI, do Senado Federal, considera a proposta original da reforma da previdência enviada pelo Poder Executivo (Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 287/2017).

8. *Margem fiscal* é a diferença entre o teto dos gastos e as despesas obrigatórias e incompressíveis da União, sendo que estas últimas se referem às despesas de funcionamento da administração pública e investimentos que, embora não sejam obrigatórias, não podem ser reduzidas a zero. A margem fiscal seria um subconjunto das despesas orçamentárias discricionárias, visto que as aplicações mínimas em saúde e as despesas discricionárias dos demais poderes, Ministério Público e Defensoria Pública da União educação já não estão incluídas (IFI, 2017a).

9. Para mais detalhes, consultar IFI (2017a; 2017b; 2018).

desde o processo de elaboração orçamentária, terão vantagem aqueles grupos com maior poder político e econômico presentes no Congresso Nacional e nas alianças políticas tecidas no âmbito do Poder Executivo.

Dessa forma, a agenda dos grandes proprietários de terra e empresários rurais, representada pelos mais de duzentos parlamentares da Frente Parlamentar Agropecuária (FPA) – a bancada ruralista –, tende a reforçar sua prevalência sobre os rumos das políticas agrícola e agrária do país, em prejuízo do projeto de desenvolvimento rural sustentável, que, construído nos últimos vinte anos, tem buscado atender as demandas de agricultores familiares, assentados de reforma agrária, povos e comunidades tradicionais e outros grupos sociais que formam a maior parte da população rural brasileira. De uma parte, a bancada ruralista, compondo ampla base legislativa, se torna fundamental para a aprovação de projetos de interesses do governo – a própria EC nº 95/2016, as reformas trabalhistas, a mudança do marco regulatório do pré-sal etc.; de outra parte, as agendas e os pleitos específicos do grande setor agropecuário encontram ambiente institucional mais favorável à sua consolidação: são exemplos disso o lançamento do Plano Agro+, que contemplou, na primeira etapa, 69 demandas apresentadas por 88 entidades representativas do agronegócio, e a concretização de parte das proposições da pauta positiva¹⁰ elaborada pela FPA em 2016, além das renegociações das dívidas do setor.

Observa-se, portanto, que o contraponto do projeto político da agricultura familiar, que refreava, em certa medida, os interesses da bancada ruralista na agenda política direcionada para a área rural, enfraqueceu-se ante os retrocessos decorrentes das alterações na legislação agrária e no arcabouço de políticas públicas para a agricultura familiar. O aumento da violência no campo, a desestruturação institucional e técnica da Sead, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e da Fundação Nacional do Índio (Funai) e, por fim, o progressivo congelamento orçamentário das ações públicas voltadas à população do campo nos últimos anos são efeitos ilustrativos desse processo.

Se, de modo geral, a distribuição de prioridades – recursos, programas etc. – das políticas de Estado voltadas ao agronegócio e à agricultura familiar nunca chegou a ser equitativa, o cenário que se desenha agora – tendo na extinção do MDA e na absorção do Incra pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) seus elementos mais emblemáticos – aponta para uma crescente corrosão da institucionalidade das políticas de desenvolvimento rural. Nesse processo, mesmo a conciliação assimétrica entre os projetos do grande agronegócio e da agricultura familiar – mantida nos governos Lula I e II e Dilma Rousseff I e deteriorada no segundo mandato da ex-presidente e no governo Temer – tende a ser rompida, com a consequente redução das pautas mais representativas do projeto de desenvolvimento

10. Consultar Ipea (2017) para uma análise mais minuciosa.

rural sustentável a um pacote mínimo de políticas, de viés assistencialista, com baixo impacto na estruturação produtiva das famílias e, eventualmente, com menor proteção social.

2 O ESTRANGULAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO E DA AGRICULTURA FAMILIAR

O reconhecimento progressivo da agricultura familiar pelo Estado como categoria social e política, a partir dos anos 1990, possibilitou a configuração da capacidade estatal para o fortalecimento da política de desenvolvimento rural no Brasil. Essa mudança política e institucional permitiu a construção de um arcabouço de políticas públicas e quadros normativos específicos, no qual se destacam a criação do MDA, a conformação de uma burocracia profissionalizada e qualificada, a constituição de espaços de participação social, a ampliação de recursos públicos aplicados e o reconhecimento da diversidade sociocultural do campo (Grisa *et al.*, 2017).

Embora, nos últimos vinte anos, o Brasil tenha alcançado significativo progresso no combate à pobreza e se projetado internacionalmente pelas políticas públicas inovadoras no fortalecimento da agricultura familiar, esse projeto experimentou, no período recente, uma veloz deterioração, que se expressou, sobretudo, no quadro de restrição orçamentária que tem dominado o contexto econômico desde 2014. Isso pode ser verificado, por exemplo, pela comparação entre as execuções orçamentárias das políticas de desenvolvimento rural entre 2013 e 2014, quando os valores de despesas executadas¹¹ dos programas finalísticos do MDA e do Incra já tinham sofrido redução de 57,8% (Ipea, 2016).

Essa tendência, desde então, tem se agravado anualmente. Em 2016, as ações orçamentárias dos programas finalísticos do MDA e do Incra, já fragilizadas, foram incorporadas à Casa Civil, o que revela significativas perdas para a política de desenvolvimento rural, tanto em termos de recursos quanto de institucionalidade. A partir da tabela 1, verifica-se a diminuição dos gastos totais, especialmente as despesas primárias¹² discricionárias, executados pelas unidades orçamentárias¹³ do

11. A *despesa executada* representa o total de despesas orçamentárias executadas, ou seja, as despesas liquidadas e aquelas apenas empenhadas, mas consideradas executadas por terem sido inscritas em restos a pagar não processados no encerramento do exercício (Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018).

12. É importante recordar que as despesas públicas são classificadas em financeiras e primárias, sendo que estas últimas se dividem em obrigatórias e discricionárias, como já definidas anteriormente. As despesas financeiras (ou não primárias) são consideradas aquelas resultantes do pagamento de uma dívida, na concessão de empréstimo ou no subsídio dos juros de empréstimos tomados por outra instituição ou pessoa (Brasil, 2017a).

13. As *unidades orçamentárias* são entidades que se desdobram dos órgãos, as quais possuem dotações orçamentárias próprias. Neste trabalho, foram consideradas principalmente as unidades orçamentárias identificadas pelos códigos 49101 – MDA (administração direta) e 49201 – Incra, até o ano de 2017, e 20129 – Sead e 20201 – Incra, em 2017.

MDA/Sead e do Inkra entre 2014 e 2017. O valor dos gastos discricionários¹⁴ do MDA/Sead e Inkra reduziu-se em 56% e 64%, respectivamente.

TABELA 1

Valores de despesas orçamentárias executadas pelo MDA/Sead e Inkra (2014-2017)

| | Soma de despesas executadas (R\$) | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|----------|---|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| MDA/Sead | Desp. obrigatórias | 1.182.193.644,96 | 565.808.529,53 | 832.775.429,91 | 518.284.286,91 |
| | Desp. discricionárias | 830.997.386,66 | 578.940.669,63 | 472.959.076,81 | 362.884.140,89 |
| | Desp. discricionárias (emendas individuais) | 106.397.022,19 | 41.589.310,29 | 80.936.934,26 | 76.245.050,90 |
| | Desp. Discricionárias (PAC) | 4.741.703,87 | 0 | 0 | 0 |
| | Desp. Financeiras | 3.475.980,06 | 5.144.912,21 | 3.496.249,61 | 3.593.318,73 |
| | Valor Total | 2.127.805.737,75 | 1.191.483.421,66 | 1.390.167.690,60 | 961.006.797,43 |
| Inkra | Desp. obrigatórias | 1.635.677.011,45 | 2.226.918.325,11 | 1.600.415.409,45 | 1.663.549.479,40 |
| | Desp. discricionárias | 1.858.587.152,60 | 1.115.473.159,44 | 807.119.838,58 | 667.498.526,29 |
| | Desp. discricionárias (emendas individuais) | 21.503.530,84 | 21.377.205,41 | 25.299.145,92 | 21.113.375,74 |
| | Desp. discricionárias (emendas bancadas) | 0 | 0 | 0 | 25.960.172,08 |
| | Desp. Financeiras | 106.322.422,24 | 100.382.403,92 | 89.013.183,51 | 92.063.641,00 |
| | Valor Total | 3.622.090.117,12 | 3.464.151.093,88 | 2.521.847.577,45 | 2.470.185.194,51 |

Fonte: Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores em R\$ de 2017, atualizados pelo IPCA.

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

Além do estrangulamento das despesas discricionárias, é possível, ainda, averiguar, com base nos dados da tabela 1, a pressão das despesas obrigatórias sobre o valor das despesas totais, principalmente no Inkra. Os gastos obrigatórios do órgão representavam 45% das despesas executadas em 2014. Em 2017, corresponderam a 67% desse total, ou seja, mais da metade dos recursos destinados ao Inkra foram alocados para o pagamento de gastos obrigatórios (precatórios judiciais, benefícios previdenciários e pessoal ativo). O aumento da porcentagem dos gastos obrigatórios, no entanto, se deve à redução do orçamento do órgão, uma vez que essas despesas, em valores absolutos, não apresentaram variações elevadas entre os anos analisados. Na realidade, as oscilações das despesas obrigatórias anuais do Inkra se devem principalmente ao pagamento de precatórios judiciais.¹⁵ Ademais, é importante ressaltar que parte das despesas obrigatórias, assim como outros gastos com o funcionamento da administração pública que não podem ser reduzidos totalmente, são essenciais para que as despesas discricionárias revertidas em serviços e bens públicos sejam executadas.

Sob esse contexto, os investimentos públicos e as despesas discricionárias devem decair ainda mais nos próximos anos a fim de comportar o aumento dos gastos obrigatórios e atender ao teto estabelecido pelo NRF. Isso acarretará consequências extremamente severas às áreas de reforma agrária, em que muitos assentamentos

14. Não foram consideradas no cálculo do valor total aquelas despesas discricionárias referentes às emendas individuais, de bancada ou do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

15. Conforme dados do Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018.

rurais carecem de condições mínimas¹⁶ de infraestrutura, assistência técnica, crédito, entre outras enquadradas nas ações de despesas discricionárias. Assim, as populações já em situação de vulnerabilidade social se defrontam com o agravamento dos níveis de desigualdades socioeconômicas na área rural, na qual se concentra a maior porcentagem de pessoas em situação de pobreza (Ipea, SPM e ONU Mulheres, 2017).

No caso das despesas obrigatórias do MDA/Sead, há uma oscilação, no período analisado, que decorre da vinculação direta dessas despesas ao valor definido anualmente para o Fundo Garantia-Safra (FGS). A contribuição ao FGS representa, em média, 90% dos gastos obrigatórios¹⁷ do órgão, ficando o restante destinado ao pagamento de pessoal ativo, auxílios e benefícios.

O FGS é constituído com recursos da União, dos estados, dos municípios e dos agricultores familiares com o objetivo de garantir uma renda mínima aos produtores sujeitos à perda de safra¹⁸ devido à estiagem ou ao excesso de chuvas em municípios situados na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).¹⁹ O comitê gestor²⁰ do FGS estabelece anualmente a quantidade de cotas disponibilizadas para os estados,²¹ as alterações no calendário de plantio e os valores do benefício e das contribuições financeiras dos partícipes (Brasil, [s.d]). Na safra 2018/2019,²² o valor do benefício continuou sendo de R\$ 850, a serem pagos em cinco parcelas de R\$ 170 ao agricultor familiar aderido ao garantia-safra (GS).

Após a adesão dos agricultores familiares ao GS, os valores das contribuições financeiras da União, estados e municípios participantes são calculados com base na quantidade total de adesões ocorridas. Os agricultores familiares contribuem financeiramente com 2% do valor do benefício, ou seja, R\$ 17. Já a prefeitura municipal aporta 6% do valor do benefício para cada agricultor aderido, o que corresponde a R\$ 51. Os estados despendem 12% do valor do GS por agricultor aderido, o que representa R\$ 102. A União, por sua vez, deve aportar, no mínimo, 40% do valor do GS por cada agricultor aderido, que representa R\$ 340. Se for

16. Com a sanção da Lei nº 13.465/2017, o projeto de assentamento que atingir o prazo máximo de quinze anos de sua criação será considerado consolidado independentemente da implementação de medidas de estruturação, como a concessão de crédito de instalação e a conclusão dos investimentos em infraestrutura.

17. Embora a contribuição ao FGS esteja inscrita no anexo III da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – “Obrigações constitucionais ou legais da União”, essa ação pode ser considerada uma despesa obrigatória com controle de fluxo ou sujeita à programação financeira. Isso significa que, embora a obrigatoriedade de execução no exercício, o governo dispõe da faculdade de controlar o montante ou o momento da realização dos gastos (FI, 2017b).

18. Os produtores só recebem o valor do seguro se todas as partes repassarem o recurso ao fundo e se houver perda comprovada de, ao menos, 50% da produção no município.

19. A área de atuação da Sudene abrange todos os estados da região Nordeste, o norte de Minas Gerais, o vale do Mucuri, o vale do Jequitinhonha e o norte do estado do Espírito Santo. O Programa Garantia-Safra pode ser estendido aos agricultores familiares de municípios fora desta área desde que autorizado pelo Poder Executivo (Brasil, [s.d]).

20. O Decreto nº 4.962, de 22 de janeiro de 2004, dispõe sobre a composição, as atribuições e outras providências do comitê gestor.

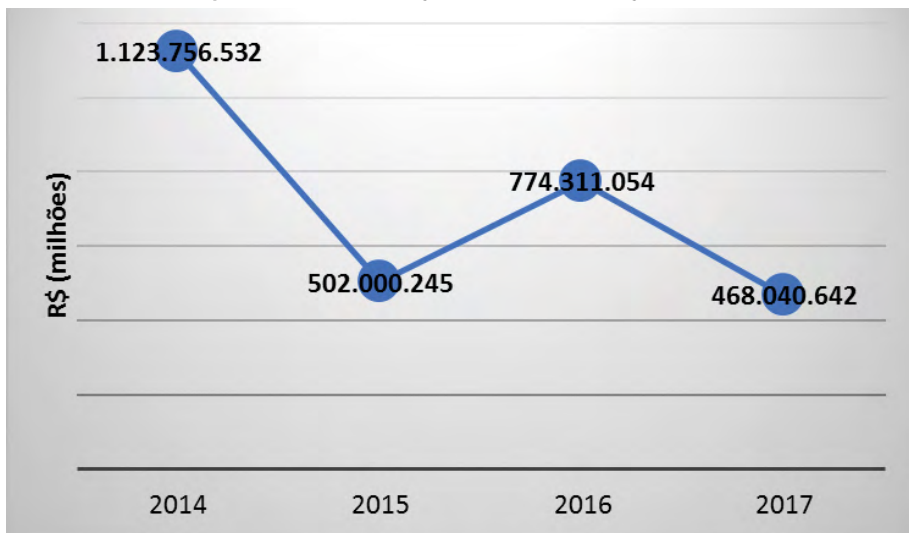
21. Para mais detalhes sobre as condicionalidades para a adesão do agricultor familiar no GS e parâmetros para a distribuição das cotas de participação por município pelo comitê gestor, consultar o site do Mapa: <<https://is.gd/tWW2ap>>.

22. Os valores do GS e o número de cotas entre os estados para a Safra 2018/2019 foram estabelecidos pelo comitê gestor pela Resolução nº 1, de 20 de junho de 2018. Disponível em: <<https://is.gd/SpVRIQ>>.

necessário aportar recursos adicionais ao FGS devido à ocorrência de elevado número de municípios em que forem constatadas perdas de safras, a União antecipará os recursos, limitados às suas disponibilidades orçamentárias, a fim de assegurar o pagamento do benefício aos agricultores aderidos ao GS (Brasil, [s.d]).

Por isso, o valor da contribuição financeira da União oscila conforme a quantidade total de adesões de agricultores familiares ao GS, do número de cotas destinadas a cada estado e do valor da indenização definido anualmente pelo comitê gestor, como demonstram os valores de despesa executada entre 2014 e 2017, no gráfico 1.

GRÁFICO 1
Valores de despesa executada da Ação 0359 – Contribuição ao FGS (2014-2017)



Fonte: Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores em R\$ de 2017, atualizados pelo IPCA.

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

Como a contenção das despesas obrigatórias exigirá maior esforço e tempo para o governo federal aprovar as mudanças propostas, observa-se um estrangulamento crescente dos gastos discricionários do MDA/Sead e do Incra no período de 2014 a 2017, como mostra a tabela 2. Os dados apontam que os valores orçamentários das políticas públicas direcionadas à agricultura familiar e aos assentamentos rurais vão perdendo peso orçamentário. Mantida essa trajetória, muitas dessas políticas tendem a ser interrompidas por falta de recursos nos próximos anos. Pode ser esse o caso da Ação 210Y – Apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas, povos indígenas e comunidades tradicionais: os valores executados nessa ação têm declinado anualmente, e sua execução em 2017 correspondeu a uma emenda individual

destinada ao estado de Santa Catarina e, na Lei Orçamentária Anual (LOA) 2018,²³ não apresentou dotação orçamentária, conforme os dados disponíveis no Siga Brasil.²⁴

TABELA 2
Valores das despesas discricionárias executadas pelo MDA/Sead e Incra (2014-2017)

| | CÓD. | PROGRAMA | CÓDIGO - AÇÃO ORÇAMENTÁRIA | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|----------|---|--|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Sead/MDA | 2029 | Desenvolvimento Regional e Territorial (a) | 152M - Aquisição máquinas e equipamentos para adequação de infraestrutura produtiva municipal | 38.503.809 | 12.521.639 | 0 | 0 |
| | | | 210X - Apoio ao desenvolvimento sustentável de territórios rurais | 221.003.669 | 131.902.667 | 105.893.149 | 96.852.975 |
| | 2066 | Reforma Agrária e Governança Fundiária (b) | 210R - Assistência social e pacificação no campo | 4.224.890 | 1.741.411 | 1.833.990 | 0 |
| | | | 210U - Organização da estrutura fundiária | 10.917.448 | 5.745.469 | 5.526.259 | 26.837.802 |
| | | | 211C - Regularização da estrutura fundiária na área de abrangência da Lei 11.952/2009 | 0 | 0 | 0 | 3.242.658 |
| | | | 210Q - Estruturação e consolidação de unidades produtivas - crédito fundiário | 49.902.538 | 19.941.911 | 20.387.771 | 24.774.989 |
| | 2012 | Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar (c) | 210V - Promoção e fortalecimento da agricultura familiar | 49.703.654 | 27.835.248 | 45.580.254 | 26.671.597 |
| | | | 210W - Apoio a organização econômica e promoção da cidadania de mulheres rurais | 19.671.055 | 12.020.716 | 7.690.500 | 7.759.647 |
| | | | 210O - Assistência técnica e extensão rural para agricultura familiar | 350.020.663 | 271.087.280 | 253.987.858 | 170.924.938 |
| | 2034 | Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo (d) | 210Y - Apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais | 2.114.741 | 363.194 | 288.354 | 100.000 |
| 2069 | Segurança Alimentar e Nutricional | 2B81 - Aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA) | 39.130.196 | 23.595.397 | 9.974.304 | 4.853.184 | |
| Incra | 2066 | Reforma Agrária e Governança Fundiária (b) | 211B - Obtenção de imóveis para criação de assentamentos da reforma agrária (3) | 698.106.963 | 399.797.664 | 228.216.920 | 140.420.561 |
| | | | 2105 - Gerenciamento e fiscalização do cadastro rural | 2.380.403 | 1.849.528 | 1.546.837 | 684.041 |
| | | | 210U - Organização da estrutura fundiária | 23.768.562 | 16.617.208 | 20.836.623 | 8.938.204 |
| | | | 211C - Regularização da estrutura fundiária na área de abrangência da Lei 11.952/2009 | 60.260.828 | 20.282.829 | 16.845.306 | 0 |
| | | | 210T - Promoção da educação no campo | 37.375.681 | 29.839.489 | 22.321.958 | 12.436.809 |
| | | | 211A - Desenvolvimento de assentamentos rurais | 354.806.536 | 187.371.894 | 151.036.123 | 278.510.031 |
| | 2012 | Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar (c) | 210S - Assistência técnica e extensão rural para reforma agrária | 455.795.726 | 263.482.669 | 203.946.391 | 80.833.518 |
| 2034 | Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo (d) | 210Z - Reconhecimento e indenização de territórios quilombolas | 36.709.558 | 20.412.087 | 7.983.176 | 4.751.001 | |

Fonte: Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores em R\$ de 2017, atualizados pelo IPCA.

- Nas LOAs de 2014 e 2015, os programas eram denominados: (a) Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária; (b) Reforma agrária e ordenamento da estrutura fundiária; (c) Agricultura familiar; (d) Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial.
- Em 2014, a Ação 211B era denominada Desapropriação de imóveis rurais para criação de assentamentos rurais de reforma agrária.
- Na LOA de 2017, houve a inclusão da Ação 15MU – Apoio no combate ao desmatamento nos assentamentos de reforma agrária (assentamentos verdes), do Incra, com recursos autorizados de R\$ 25.127.781, contudo, não houve execução da despesa.
- Tabela cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Se, num primeiro plano, os baixos valores orçamentários de muitas ações finalísticas – mesmo em 2014 – já colocam em discussão a justificativa fiscal para os cortes e

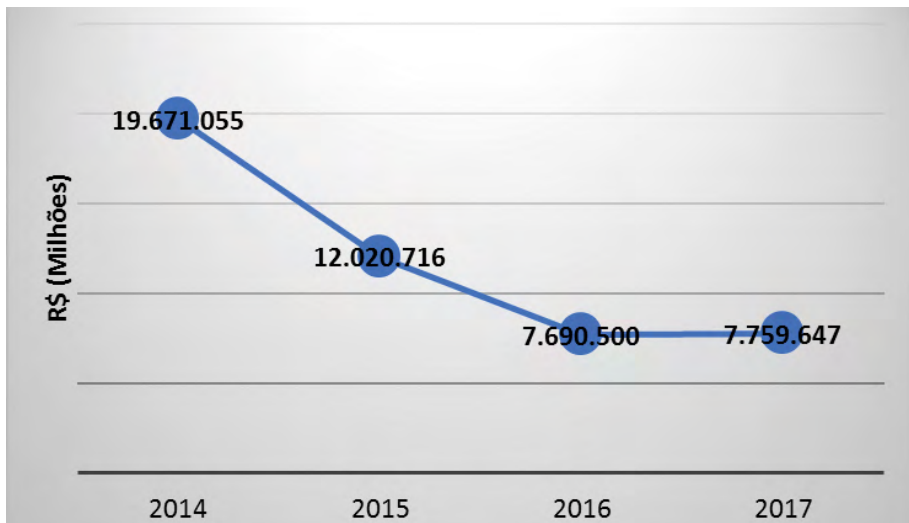
23. A Ação 210R – Assistência social e pacificação no campo não apresentou execução orçamentária em 2017. Seu objetivo é combater a violência e a tensão social no campo, sendo executada pela Ouvidoria Agrária Nacional (OAN), que teve seus trabalhos suspensos no fim de 2016. Após críticas dos defensores de direitos humanos e dos movimentos sociais e também do pedido de esclarecimentos pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, do Ministério Público Federal, à Casa Civil a respeito dos motivos da extinção da OAN (Brasil, 2016b), ela foi recriada, em janeiro de 2017, e vinculada ao Incra. Com valores autorizados somente no PLOA de 2018 para execução da Ação 210R, a ausência de orçamento e a reestruturação da ouvidoria coincidiram com o maior número de assassinatos no campo desde 2003.

24. Acesso em: 10 jul. 2018.

a possibilidade de promover mudanças socioeconômicas qualitativas a partir de poucos recursos, em um segundo plano, eles ilustram como o processo de desestruturação institucional em curso desde o afastamento da presidente Dilma Rousseff, em 2016, agravou a precarização de uma estrutura administrativa e técnica que já era insuficiente, resultando na interrupção de uma série de ações. A Ação 210W – Apoio à organização econômica e promoção da cidadania das mulheres rurais, por exemplo, que visa à promoção da autonomia econômica das mulheres rurais, por meio da inclusão produtiva e da geração de renda, apresentou redução de 60% do valor executado entre 2014 e 2017 (gráfico 2); em 2016, a Diretoria de Política para as Mulheres, principal responsável pela ação, foi fundida com outras temáticas (juventude, povos e comunidades tradicionais) numa única coordenação geral na nova estrutura da Sead.

GRÁFICO 2

Valores de despesa executada da Ação 210W – Apoio à organização econômica e promoção da cidadania das mulheres rurais (2014-2017)



Fonte: Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores em R\$ de 2017, atualizados pelo IPCA.

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

No Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2018,²⁵ a Ação 210W apresenta um valor autorizado de R\$ 3.584.000, ainda menor que o dos anos anteriores. Considerando que as políticas direcionadas às mulheres são fundamentais para contribuir com a superação das desigualdades de gênero na sociedade brasileira, uma vez que as mulheres nas áreas rurais possuem menor acesso aos recursos

25. Os valores apresentados em 2018 se referem ao valor autorizado na LOA 2018, disponível no *site* Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018.

produtivos, serviços e créditos destinados à produção, averigua-se um retrocesso em relação aos seus direitos²⁶ sob as medidas de austeridade do governo atual. É preciso ponderar que a consolidação de políticas estruturantes para as mulheres rurais é essencial para promover seu maior protagonismo na economia, por meio do fortalecimento de suas iniciativas econômicas, da ampliação de sua capacidade de geração de renda e da valorização do seu trabalho e produção (Brasil, 2016a).²⁷

Além de as ações com menor alocação de recursos apresentarem descontinuidades ou contingenciamento orçamentário, as políticas de fomento produtivo e fundiária, de caráter mais estruturante e com maior volume de recursos da Sead e do Incra, tendem a se tornar um campo de acirramento das disputas tanto por recursos públicos – a fim de absorver a pressão orçamentária causada pela EC nº 95/2016 – quanto por mudanças nos dispositivos legais que regulam o acesso à terra e aos recursos naturais, a fim de atender às demandas do agronegócio sintetizadas pela pauta positiva apresentada pela FPA. Sob esse recorte, foram selecionadas algumas das principais ações da Sead e do Incra, em termos estruturais e de volume de gastos discricionários, entre 2014 e 2017, para analisar o que vem ocorrendo com essas políticas: *i*) desapropriação de imóveis rurais para a criação de assentamentos da reforma agrária (211B) e reconhecimento e indenização de territórios quilombolas (210Z); *ii*) assistência técnica e extensão rural para a agricultura familiar e para a reforma agrária (210O e 210S); e *iii*) aquisição de alimentos da agricultura familiar²⁸ (2B81 e 2798).

2.1 Os retrocessos da política fundiária

Nesta subseção, o foco da análise se direcionará para as ações orçamentárias que versam sobre a política fundiária implementadas principalmente pelo Incra. Inicialmente, destacam-se as seguintes ações: 211B – Desapropriação de imóveis rurais para a criação de assentamentos da reforma agrária e 210Z – Reconhecimento e indenização de territórios quilombolas, que tratam especialmente sobre a posse, o controle e o acesso à terra e aos recursos naturais. A primeira ação visa ao pagamento pela obtenção de imóveis rurais (desapropriação, adjudicação pela Fazenda Pública ou aquisição direta) e indenização de benfeitorias em áreas destinadas à criação de projetos de assentamentos de trabalhadores rurais. A segunda trata da

26. Para uma discussão mais detalhada sobre os impactos nos direitos das mulheres causados pelos cortes orçamentários, consultar o documento *Direitos humanos em tempos de austeridade*, produzido pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), em parceria com a Oxfam Brasil e o Centro para os Direitos Econômicos e Sociais – CESR, na sigla em inglês (Inesc, Oxfam Brasil e CESR, 2017).

27. As políticas públicas direcionadas às mulheres rurais, contudo, não devem focalizar apenas o fomento para as atividades mercantis ou o aumento da produtividade. É fundamental levar em conta a sobrecarga de trabalho não pago das mulheres, como a produção de autoconsumo, o trabalho doméstico, os trabalhos temporários ou as “ajudas” no campo, que são relevantes não somente para a qualidade de vida da família, mas também para o próprio orçamento doméstico, tendo, pois, uma dimensão econômica que precisa ser contabilizada e valorizada (Paulilo, 2013).

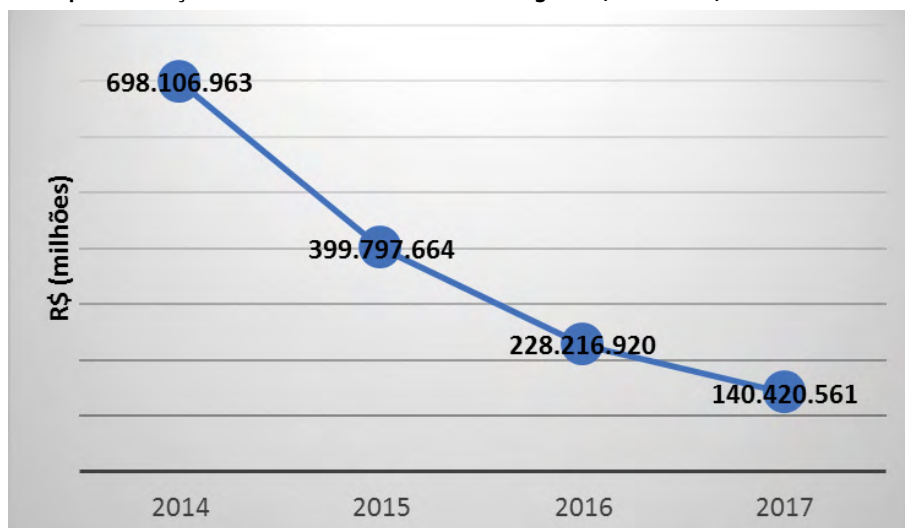
28. O orçamento do PAA é composto por recursos da Sead e principalmente do MDS, sendo que este é responsável pela execução da Ação 2798 – Aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar, que corresponde às modalidades doação simultânea, compra direta, PAA leite, aquisição de sementes, compra institucional.

regularização fundiária das comunidades quilombolas, por meio da delimitação, do reconhecimento, da indenização das benfeitorias e imóveis, da desintrusão e da titulação dos territórios quilombolas.

Dessa forma, observa-se, no gráfico 3, que os valores orçamentários executados da Ação 211B diminuíram 80% entre 2014 e 2017. No PLOA 2018,²⁹ o valor autorizado foi ainda menor, R\$ 51.032.879. Considerando que a obtenção de imóveis objetiva o assentamento dos trabalhadores rurais, a implementação da política de reforma agrária, concebida na legislação como reforma estrutural, torna-se limitada e incapaz de atender à demanda por terra e corrigir a elevada concentração fundiária no Brasil.

GRÁFICO 3

Valores de despesa executada da Ação 211B – Desapropriação de imóveis rurais para a criação de assentamentos da reforma agrária (2014-2017)



Fonte: Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores em R\$ de 2017, atualizados pelo IPCA.

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

Essa constrição orçamentária foi apontada, nos últimos três relatórios de gestão do Incra (2016; 2017; 2018c), como uma das principais razões para a autarquia não conseguir “liquidar o passivo de imóveis decretados e/ou adquiridos a serem

29. Os valores apresentados em 2018 se referem ao valor autorizado na LOA 2018. Disponível no site do Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018.

pagos” e, portanto, não atingir as metas³⁰ de resultado físico estabelecidas no triênio (Incrá, 2018c, p. 43). Como decorrência, o número de famílias assentadas³¹ tende a declinar devido ao menor número de imóveis rurais inseridos no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), embora a obtenção de terra para essa finalidade nem sempre seja de forma onerosa.³²

Ainda, os relatórios de gestão assinalam que, em algumas regiões brasileiras, a obtenção de terras por aquisição e desapropriação de imóveis se tornou inviável devido ao aumento do preço da terra e pela defasagem dos índices mínimos de produtividade e uso da terra determinados pela legislação (Incrá, 2016; 2017; 2018c). Na realidade, a elevação do preço de terras agricultáveis no Brasil vem sendo impulsionada pelo crescimento das exportações e dos preços das *commodities* agrícolas desde meados do ano 2000. Somado a isso, a crise dos preços dos alimentos em 2008, as previsões de demanda futura e o crescente investimento pelo setor financeiro nas aquisições de terras contribuíram para ampliar o interesse e a busca por terras em todo o mundo, especialmente pela China e pelos países árabes, para a produção de alimentos a fim de atender ao consumo doméstico (Flexor e Leite, 2017).

A elevação dos preços fundiários no Brasil, portanto, não restringe somente as possibilidades de obtenção de áreas para a reforma agrária, mas também contribui para aumentar a disputa sobre as terras públicas em todas as esferas dos poderes públicos, em que se verifica uma ofensiva para a mercantilização do patrimônio fundiário e o cerceamento das políticas de democratização do acesso à terra. Assim, os interesses de mercado pela terra – considerada um importante ativo financeiro, cobiçado não somente pela cadeia produtiva do agronegócio, mas também pelos setores imobiliário, turístico, minerário e mesmo pelo Estado – buscam ampliar a disponibilidade de terras, seja pela transferência de áreas públicas ao mercado, seja pela limitação de direitos territoriais dos povos tradicionais (Ipea, 2016). A despeito disso, cumpre lembrar que as terras obtidas – por desapropriação mediante indenização ou por compra – pela política de reforma agrária são aquelas consideradas improdutivas, isto é, cuja utilização está abaixo dos parâmetros

30. De acordo com os relatórios de gestão do Incra (2016; 2017; 2018c), foi previsto o pagamento de indenização inicial em aquisições de imóveis rurais para a reforma agrária de 101.035,2 hectares, em 2015; 50 mil hectares, em 2016; e 30.629,91 hectares, em 2017. Mesmo que a previsão de cada ano subsequente tenha declinado, não foi possível atingir a meta, sendo adquiridos apenas 26.631,96 hectares, em 2015; 37.556,90 hectares, em 2016; e 19.139,33 hectares, em 2017.

31. O número de famílias assentadas tem permanecido abaixo da previsão estabelecida tanto nos relatórios de gestão do Incra dos últimos três anos como no *Relatório anual de avaliação do Plano Plurianual* (2016-2019), ano-base 2017, que apresenta a meta de assentar 120 mil famílias até 2019. Foram assentadas, no entanto, apenas 2.907 famílias nos anos de 2016 e 2017 (Brasil, 2018b; Incra, 2017; 2018c).

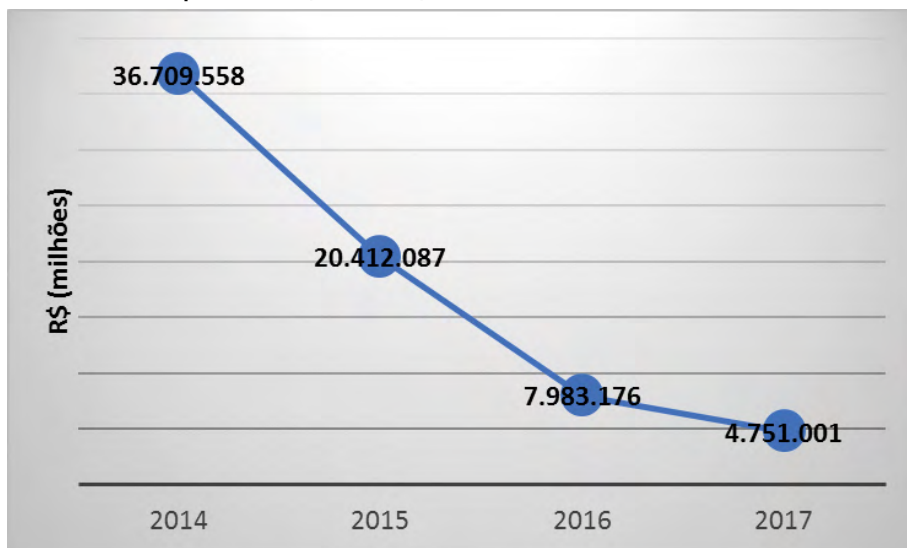
32. A obtenção de imóveis rurais de *forma não onerosa* ocorre por meio de arrecadação, doação, confisco e reconhecimento de “terras devolutas incorporadas ao patrimônio da União ou estado por arrecadação sumária, discriminatória administrativa ou judicial; proprietários rurais devedores da união, com destinação para reforma agrária; propriedades com plantio de plantas psicotrópicas, processamento de drogas ilícitas ou de apoio ao narcotráfico; e terras destinadas pelos estados, municípios e Ibama (Resex), para criação de projetos de assentamento de trabalhadores rurais” (Incrá, 2017, p. 44).

oficiais de produtividade, e que a instalação de assentamentos nessas áreas e sua consequente exploração econômica poderiam gerar mais recursos fiscais do que o subaproveitamento delas.³³

Outro retrocesso que atinge a democratização da terra se constata com a redução da execução orçamentária da Ação 210Z – Reconhecimento e indenização de territórios quilombolas. Os valores orçamentários executados entre 2014 e 2017 representaram uma redução de 87% (gráfico 4), e o valor autorizado para o ano de 2018³⁴ foi de apenas R\$ 3.305.239.

GRÁFICO 4

Valores de despesa executada da Ação 210Z – Reconhecimento e indenização de territórios quilombolas (2014-2017)



Fonte: Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores em R\$ de 2017, atualizados pelo IPCA.

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

É importante esclarecer que os resultados dos procedimentos de regularização fundiária de um território quilombola apresentam ciclos longos, ou seja, são iniciados e finalizados em exercícios orçamentários diferentes, portanto, não é possível estabelecer uma relação direta entre os resultados físicos obtidos (área identificada,

33. Apesar dos extraordinários avanços da produtividade agrícola no país, os critérios de produtividade vigentes ainda se reportam aos índices estabelecidos com base no Censo Agropecuário de 1975. Uma estimativa feita pelo Ipea, a partir dos dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural e declarados pelos próprios proprietários, apontou que, em 2010, havia 176 milhões de hectares em 66,1 mil imóveis improdutivos. Para mais informações, ver Ipea (2010).

34. Os valores apresentados em 2018 se referem ao valor autorizado na LOA 2018. Disponível no site do Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018.

área titulada, área indenizada) e os gastos financeiro-orçamentários anuais (Inkra, 2016). Averigua-se, no entanto, que os números de territórios titulados entre 2005 e 2017 permanecem muito aquém da elevada demanda de processos abertos para a regularização fundiária de comunidades quilombolas registradas no Incra.

A Fundação Cultural Palmares (FCP) emitiu 2,6 mil certidões³⁵ para 3.123 comunidades entre 2004 e 2018³⁶ (FCP, 2018). Enquanto somente 116 territórios quilombolas foram titulados entre 2005 e 2017, tendo ainda 1.715 processos abertos para a regularização fundiária dos territórios (Inkra, 2018a; 2018b). Considerando que a titulação³⁷ outorgada de forma coletiva é a garantia definitiva do direito ao território pela comunidade, uma redução orçamentária implica o aumento da morosidade da regularização fundiária dos territórios quilombolas, um processo já bastante complexo, com várias etapas.³⁸ Desse modo, os escassos recursos para a implementação desta ação, que contemplam um elevado número de atividades – trabalho de campo (diárias, passagens etc.) para a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), vistorias de avaliação dos imóveis, contratação dos relatórios antropológicos, entre outras –, indicam que a grande maioria dos processos abertos no Incra irá permanecer estagnada.

Sob esse quadro desolador, em abril de 2017, o governo federal ainda suspendeu, por tempo indeterminado, as titulações de territórios quilombolas até que o Supremo Tribunal Federal (STF) concluísse o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 3.239/2004. Esta ação, impetrada pelo antigo Partido da Frente Liberal, atual Democratas, questionava a legalidade do Decreto Federal nº 4.887/2003, que regulamenta o procedimento para regularização fundiária dos territórios quilombolas. O STF, no entanto, julgou improcedente a ADIN nº 3.239/2004, em fevereiro de 2018, quando a maioria dos ministros declarou a validade do Decreto nº 4.887/2003, o que garante a titulação das terras ocupadas por comunidades quilombolas.

35. A certificação de comunidades quilombolas emitida pela FCP é um documento que reconhece a comunidade como remanescente de quilombos. Este processo ocorre após a autoatribuição pela comunidade. Já a titulação é o processo que confere à comunidade a propriedade da terra que habita. A FCP era a responsável pela titulação territorial (identificação e delimitação) na esfera federal até 2003. Os títulos, atualmente, são emitidos pelo Incra, pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU) e pelos Institutos de Terra estaduais.

36. Dado atualizado pela FCP até o dia 26 de abril de 2018.

37. A titulação é a última fase da regularização fundiária dos territórios quilombolas, garantindo a posse permanente da terra pela comunidade. O título é concedido de forma coletiva, diferente do que vem ocorrendo com as titulações individuais nas áreas de reforma agrária.

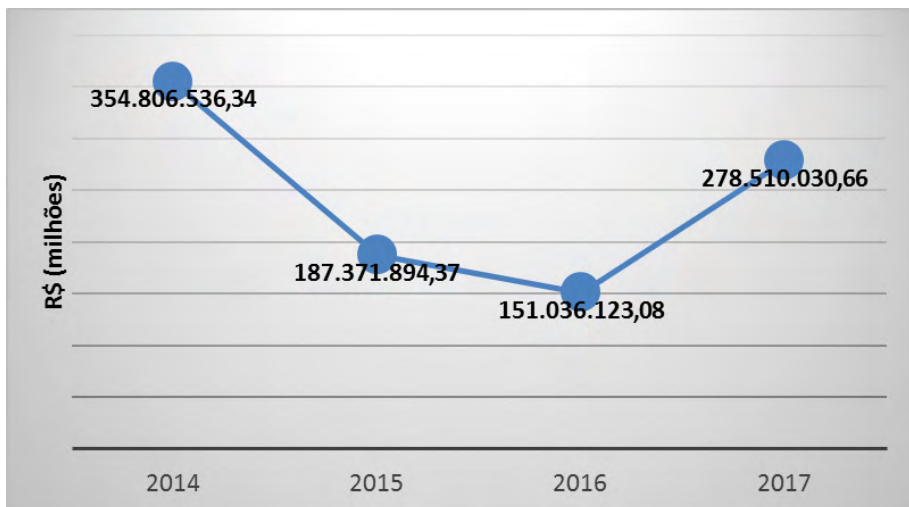
38. Após a certificação pela FCP, as etapas de titulação de um território quilombola sob responsabilidade do Incra são: *i*) a elaboração do RTID, com o levantamento de informações cartográficas, fundiárias, agronômicas, socioeconômicas, etnográficas, entre outras, para identificar os limites das terras das comunidades quilombolas; *ii*) a publicação do RTID, quando os interessados podem contestá-lo; *iii*) a publicação da portaria de reconhecimento dos limites do território quilombola pelo presidente do Incra no *Diário oficial* da União e dos estados; *iv*) o decreto de desapropriação, quando há imóveis incidentes dentro do território; e *v*) a titulação definitiva do território quilombola, quando o presidente do Incra outorga o título coletivo à comunidade em nome da associação legalmente constituída (Inkra, [s.d]).

Apesar do reconhecimento desse direito pelo STF, recursos financeiros não são disponibilizados para a efetivação desses dispositivos legais, o que demonstra as controvérsias associadas ao reconhecimento jurídico-formal das terras tradicionalmente ocupadas, como as próprias desapropriações de áreas para a implantação de projetos de reforma agrária. Dessa forma, os obstáculos tecidos tanto pelos aparatos burocrático-administrativos do Estado quanto pelas estratégias engendradas pelos interesses daqueles que monopolizaram as terras historicamente e dos “novos grupos empresariais” impedem o reconhecimento dos direitos sobre a terra (Almeida, 2010).

Em contrapartida, verifica-se, em 2017, o aumento da despesa executada, principalmente na Ação 211A – Desenvolvimento de assentamento rurais, a cargo do Incra. Essa ação objetiva implantar, qualificar e consolidar os projetos de assentamentos, proporcionando condições necessárias para o desenvolvimento sustentável, incluindo a implantação de infraestrutura e a supervisão e o acompanhamento na aplicação do crédito de instalação.³⁹ Embora o valor executado em 2017 seja menor, quando comparado ao de 2014, ainda representa um acréscimo de 84% sobre o valor executado em 2016, como se observa no gráfico 5.

GRÁFICO 5

Valores de despesa executada da Ação 211A – Desenvolvimento de assentamentos rurais (2014-2017)



Fonte: Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores em R\$ de 2017, atualizados pelo IPCA.

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

39. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Cadastro de Ações. Disponível em: <<https://is.gd/uyL5f0>>. Acesso em: jun. 2018.

Ao detalhar essa ação, averiguou-se que o aumento do valor executado se refere especialmente a algumas atividades que possibilitam a emissão de títulos de domínio dos lotes dos assentamentos rurais, como Leite, Castro e Sauer (2018) já chamaram atenção. Assim, os planos orçamentários (POs)⁴⁰ da Ação 211A que obtiveram maior aporte de recursos executados em 2017 foram os PO0004, PO0008, PO0009 e PO000A, destacados na tabela 3.

TABELA 3
Valores de despesas executadas dos planos orçamentários da Ação 211A (2014-2017)

| 211A - DESENVOLVIMENTO DE ASSENTAMENTOS RURAIS | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 0000 - DESENVOLVIMENTO DE ASSENTAMENTOS RURAIS - DESPESAS DIVERSAS | 21.012.950,84 | 21.264.718,41 | 0 | 25.960.172,08 |
| 0001 - SUPERVISÃO E FISCALIZAÇÃO DA CONCESSÃO DO CRÉDITO INSTALAÇÃO AS FAMÍLIAS ASSENTADAS DA REFORMA AGRÁRIA | 5.283.260,26 | 3.355.289,35 | 1.700.825,94 | 2.438.963,49 |
| 0002 - GESTÃO AMBIENTAL EM PROJETOS DE ASSENTAMENTO DE REFORMA AGRÁRIA | 5.944.609,02 | 5.676.192,41 | 1.712.990,26 | 1.307.846,13 |
| 0003 - FOMENTO A AGROINDUSTRIALIZAÇÃO E A COMERCIALIZAÇÃO - TERRA SOL | 20.985.182,66 | 35.480.818,05 | 25.767.985,93 | 11.105.585,22 |
| 0004 - TITULAÇÃO, CONCESSÃO E DESTINAÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS EM PROJETOS DE ASSENTAMENTO | 2.029.846,87 | 1.373.840,48 | 2.434.760,54 | 4.510.786,94 |
| 0005 - REGULIZAÇÃO AMBIENTAL DE ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA | 3.274.200,61 | 2.828.186,55 | 2.854.266,78 | 884.207,14 |
| 0006 - CADASTRO, SELEÇÃO E HOMOLOGAÇÃO DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA | 5.117.421,80 | 4.169.660,04 | - | - |
| 0007 - VISTORIA E AVALIAÇÃO PARA OBTENÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS | 8.926.181,41 | 8.981.749,87 | - | - |
| 0008 - IMPLANTAÇÃO E RECUPERAÇÃO DE INFRAESTRUTURA BÁSICA EM PROJETOS DE ASSENTAMENTO | 271.301.405,98 | 96.271.899,68 | 81.667.464,01 | 186.854.661,79 |
| 0009 - DEMARCAÇÃO TOPOGRÁFICA EM PROJETOS DE ASSENTAMENTO | 6.448.331,69 | 4.379.573,42 | 4.025.561,67 | 17.593.910,94 |
| 000A - SUPERVISÃO OCUPACIONAL DE PROJETOS DE ASSENTAMENTOS | 4.483.145,20 | 3.589.966,11 | 5.573.122,03 | 7.893.363,69 |
| EIND - EMENDA INDIVIDUAL | - | - | 25.299.145,92 | 19.960.533,24 |
| TOTAL GERAL | 354.806.536,34 | 187.371.894,37 | 151.036.123,08 | 278.510.030,66 |

Fonte: Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores em R\$ de 2017, atualizados pelo IPCA.

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

Se as despesas discricionárias do Inbra já foram reduzidas significativamente nos últimos anos, sobretudo após a EC nº 95/2016, os recursos ainda executados estão sendo alocados para proporcionar condições que atendam às cláusulas do processo de titulação definitiva dos lotes dos assentamentos rurais. Assim, se observa um aumento vertiginoso de emissão de título de domínio (TD) e de contratos de concessão de uso (CCU) aos assentados da reforma agrária. Em 2017, foram mais de 26,5 mil títulos definitivos de domínio de imóveis, número superior à soma de todos os títulos emitidos nos últimos dez anos. Ainda, foram emitidos mais de 97,0 mil contratos de concessão de uso – 5,3 vezes superior à média anual entre 2003 e 2016 (Brasil, 2018a).

Embora esse resultado seja celebrado pelo governo federal, como “simplificação e desburocratização da titulação de lotes em assentamentos” (Brasil, 2018a), movimentos sociais do campo e mesmo a Confederação Nacional das Associações dos Servidores do Inbra teceram críticas a respeito da ação de titulação em massa

40. O PO é uma identificação orçamentária parcial ou total de uma ação orçamentária, de caráter gerencial, ou seja, não consta no PLOA. Tem a finalidade de permitir que a elaboração do orçamento e o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram de forma mais detalhada do que o do subtítulo (localizador de gasto) da ação orçamentária (Siop. Disponível em: <https://is.gd/uyl5f0>. Acesso em: jun. 2018).

em áreas de reforma agrária. Contraposta ao menor número de famílias assentadas⁴¹ desde 1995, a política de titulação em massa dos assentamentos indica uma mudança estrutural na forma como o Estado brasileiro tem tratado questões de terra no país. Em curso efetivo desde 2016, essa política começou a desenhar-se com a Lei nº 13.001/2014,⁴² que autorizou a alienação gratuita de lotes de até um módulo fiscal (MF) em assentamentos criados em terras públicas federais,⁴³ e se consolidou como diretriz principal da gestão do atual governo a partir da promulgação da Lei nº 13.465/2017.⁴⁴

A Constituição Federal prevê (art. 189) a concessão de TDs aos assentados da reforma agrária. Em linhas gerais, a titulação representa, para uma família assentada, o desfecho positivo da política de assentamento: o título transfere da União ao assentado o direito de propriedade sobre o lote, subentendendo, nessa transferência, não apenas a satisfação das exigências relativas à aquisição do título – onerosa, em regra – pelo beneficiário, mas também o cumprimento das etapas do processo de assentamento que vão garantir que a titulação se efetive apenas quando a família atingir um grau de autonomia econômica e estruturação produtiva suficiente para desenvolver por meios próprios a atividade agrícola. Essa condição asseguraria que, concedido o título, o lote de reforma agrária não seria reabsorvido por grandes propriedades, realimentando a concentração fundiária e a evasão rural, depois dos investimentos públicos feitos na aquisição da área, na instalação do projeto de assentamento e no progresso socioeconômico das famílias. Por essa razão, garantir o cumprimento das etapas de desenvolvimento de um projeto de assentamento é um dever do Estado.

Modificando artigos da Lei nº 9.629/1993, a Lei nº 13.465/2017 proveu uma base legal mais permissiva e flexível para a concessão de TDs aos assentados da reforma agrária. Tais modificações revogam ou tornam sem efeitos alguns dos dispositivos anteriormente previstos na legislação que visavam assegurar em alguma medida que a concessão do título de domínio observasse, além da decorrência dos prazos, a sucessão de fases de desenvolvimento de um projeto de assentamento, de sua criação à sua consolidação. As alterações pró-titulação concernem a dois aspectos principais: os prazos e as condições de alienação.

41. No início de março de 2018, uma reportagem publicada no UOL Notícias com o título *Governo não assenta famílias em 2017, e reforma agrária tem freio inédito no país* informou que nenhuma família tinha sido assentada no ano de 2017. No *Relatório de gestão de 2017* da autarquia (Incra, 2018c, p. 44), contudo, há a informação de que 1.212 famílias foram assentadas, em 2017, em projetos de assentamentos criados anteriormente ao ano de 2015. De qualquer modo, esse número é o menor da série histórica (1995-2016) de famílias assentadas disponível no sítio eletrônico do Incra. Disponível em: <<https://is.gd/v2yuOh>>.

42. Para uma análise mais detalhada dessa lei e de seus efeitos, ver Ferreira *et al.* (2014).

43. Além de, nesse aspecto, estimular, com descontos, rebates e outros incentivos econômicos, a obtenção do título de domínio por parte dos assentados via aquisição onerosa.

44. A Lei nº 13.465/2017 foi objeto de análise no capítulo de *Desenvolvimento rural* da edição nº 25 deste boletim (Ipea, 2018).

Quanto aos prazos, a Lei nº 13.465/2017⁴⁵ determina que se passe a considerar consolidado “o projeto de assentamento que atingir o prazo de quinze anos de sua implantação”, independentemente de já terem sido implementados os “requisitos” legais relativos à “concessão dos créditos de instalação” e à “conclusão dos investimentos”, bem como à “outorga do instrumento definitivo de titulação”.⁴⁶ Os dois primeiros requisitos dizem respeito às duas fases do processo de assentamento subsequentes à criação do projeto: a fase de instalação, quando assentados recebem os créditos de apoio ao início da atividade produtiva, e a fase de estruturação, quando o Incra começa os investimentos em infraestrutura – vias de acesso, instalação de rede de luz e água, construção de moradia. Como os assentamentos “consolidados” são também aqueles em que, ao menos, mais da metade das famílias já tenha recebido TD, a dispensa dos outros requisitos exigidos para a consolidação – concessão dos créditos e conclusão dos investimentos, intrinsecamente ligados à autonomia econômica e à estruturação produtiva – dá margem a supor que, pela Lei nº 13.465/2017, bastará o decurso do prazo de quinze anos para um assentamento ser considerado “consolidado” e, para respaldar essa consolidação, bastará a emissão dos títulos.

Outro dispositivo da Lei nº 13.465/2017 reforça essa interpretação: ela estabelece que a quitação dos créditos de instalação pelos assentados “não é requisito para a liberação das condições resolutivas do TD”.⁴⁷ Isso significa que os títulos podem ser concedidos aos assentados ainda que estes não tenham quitado os créditos de instalação. É possível considerar que, para além da obrigação legal da quitação, a capacidade de uma família assentada de pagar pelos créditos – com taxas subsidiadas e outras cláusulas favoráveis –⁴⁸ pode ser um indicativo do seu grau de organização econômica, ao passo que a dificuldade dela de adimplir o pagamento pode expressar a necessidade de um apoio continuado do Estado, por meio do acesso a políticas públicas específicas à condição de assentados que já não alcançam os beneficiários titulados.

Dados do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra), atualizados em julho de 2016, apontam que, em princípio, 3.914 projetos de assentamento (PAs) –⁴⁹ concentrando aproximadamente 427 mil famílias em quase

45. Art. 17, §6º da Lei nº 9.629/1993. O § 7º complementa, também introduzido pela Lei nº 13.465/2017: “os assentamentos que, em 1º de junho de 2017, contarem com quinze anos ou mais de criação, deverão ser consolidados em até três anos”.

46. Introduzido na Lei nº 9.629/1993, com redação dada pela MP nº 2.183-56/2001.

47. Nova redação dada ao art. 17, § 8º da Lei nº 9.629/1993.

48. Restabelecidas, recentemente, pelo Decreto nº 9.424, de 26 de junho de 2018, com prazos de carência de um ano (para o fomento e o fomento mulher), três anos (para o apoio inicial, o crédito habitacional e a modalidade “semiárido”) e cinco anos (para o florestal, o ambiental e a modalidade “cacau”), e com rebates entre 80% e 90% sobre o saldo devedor.

49. Foram excluídos desse total os projetos de assentamento estaduais (PEs), os antigos projetos de interiorização e colonização, os nucleamentos e os projetos ambientalmente diferenciados (projetos agroextrativistas – PAEs, projeto de desenvolvimento sustentável – PDS, reservas extrativistas – Resex etc.); no caso destes últimos, a Instrução Normativa (IN) do Incra nº 30/2006 estabelece expressamente, no parágrafo 1º do seu art. 4º, que “não será outorgado TD aos beneficiários de Projeto de Desenvolvimento Sustentável – PDS, Projeto Agroextrativista – PAE, Projeto de Assentamento Florestal – PAF e outros, definidos pela Autarquia”.

22 milhões de hectares –, cuja criação contabilizava ao menos quinze anos em 1º de junho de 2017, estariam em vias de serem declarados “consolidados”, nos termos da Lei nº 13.465/2017. Desse grupo, porém, 2.877 projetos – quase três quartos do total, com cerca de 397 mil famílias em 15 milhões de hectares – ainda não ultrapassaram a fase de “estruturação”, isto é, ainda não alcançaram sequer a fase de assentamento “em consolidação”, que precede a fase de assentamento “consolidado”.⁵⁰ Se, pela Lei nº 13.465/2017, a consolidação dos assentamentos vier a dar-se majoritariamente por decurso de prazo e pela emissão dos títulos de domínio, sem garantia de que as ações de promoção de autonomia econômica e estruturação produtiva tenham sido implantadas, poder-se-á sugerir, então, que uma massa considerável de terras públicas (adquiridas por compra, desapropriadas mediante indenização ou regularizadas pela União) passará, em condições precárias, a domínio privado, ficando sujeitas à dinâmica de um mercado fundiário altamente concentrador.

A Lei nº 13.465/2017 introduz outra mudança significativa que respalda essa hipótese: os títulos de domínio, antes inegociáveis pelo prazo de dez anos, a contar de sua emissão, passam agora a ser negociáveis se já houver transcorrido o prazo de dez anos da emissão do CCU.⁵¹ Como esse contrato seria o primeiro documento recebido pelo assentado relativo ao seu lote, conferido no momento em que ele se torna beneficiário da reforma agrária, é lícito concluir que a alteração trazida pela Lei nº 13.465/2017 poderia tornar quase instantânea a negociabilidade dos TDs conferidos a famílias assentadas há mais de dez anos. Ocorre, entretanto, que grande parte dos assentados atuais não chegou a receber CCU ou este está defasado: em termos práticos, a inscrição nas relações de beneficiário (RBs) tem funcionado como documento de filiação formal deles ao programa de reforma agrária para efeito de acesso às políticas, embora a inexistência de CCU não deixe de ser um traço de precariedade institucional dessa participação. Tal condição explica, porém, por que, no contexto da política de titulação, o número de CCUs emitidos em 2017 (97,0 mil) foi mais de três vezes superior ao de TDs (26,5 mil): sem aqueles, estes não podem ser outorgados.

No que concerne às condições de alienação dos lotes de reforma agrária em prol dos assentados, uma primeira – e importante – modificação já tinha sido acrescentada ao ordenamento legal pela Lei nº 13.001/2014: a alienação, isto é, a concessão do título de domínio que transfere a propriedade de uma área da União à família beneficiária da reforma agrária, ocorrerá de forma gratuita para lotes de até um módulo fiscal,⁵² “em projetos de assentamento criados em terras devolutas

50. O processo de assentamento se desenvolve em sete fases: *i)* pré-projeto de assentamento; *ii)* assentamento em criação; *iii)* assentamento criado; *iv)* assentamento em instalação; *v)* assentamento em estruturação; *vi)* assentamento em consolidação; e *vii)* assentamento consolidado. Para um detalhamento da natureza de cada uma dessas fases, ver Ipea (2002).

51. Modificação incorporada ao § 1º do art. 18 da Lei nº 9.629/1993.

52. Instituído pelo art. 50 do Estatuto da Terra, o módulo fiscal corresponde à área mínima necessária para o sustento de uma família de trabalhadores rurais. Considerando um conjunto de fatores, o Incra define a unidade de módulo fiscal para cada município especificamente; a medida varia de um mínimo de 5 ha a um máximo de 110 ha.

discriminadas e registradas em nome do Incra ou da União”.⁵³ Essa autorização, aplicada ao conjunto fundiário dos assentamentos, poderia, segundo estimativa calculada em estudo anterior, acarretar a titulação gratuita de aproximadamente 7 milhões de hectares de terras.⁵⁴ Embora, da perspectiva dos beneficiários, a transferência da propriedade pudesse ser vista como uma política distributiva de efeitos positivos diretos, o fato de que, também nesse caso, a titulação poderia dar-se sem garantia do cumprimento das etapas de estruturação produtiva dos assentamentos – e em imóveis de menor área – permite conjecturar que a proliferação de títulos privados sobre terras públicas em projetos de assentamento ainda precários acabaria fragilizando a situação das famílias assentadas ante a dinâmica fortemente concentradora do mercado de terras.

Para a alienação onerosa, a Lei nº 13.465/2017, alterando o art. 18 da Lei nº 8.629/1993, estipula condições bastante vantajosas à titulação: o valor de outorga do TD ficará entre 10% e 50% do valor mínimo da pauta de valores da terra nua inscritos na tabela de referência que o Incra utiliza para fins de regularização fundiária. Dado que os valores dessa tabela são relativamente defasados em comparação com os de mercado – e dado que a concessão do TD já não precisaria observar o cumprimento das etapas básicas de estruturação dos assentamentos, senão apenas o decurso do prazo e o adimplemento, se necessário, desse valor depreciado de transferência da titularidade, sem a exigência de quitação dos demais créditos –, podem-se reiterar aqui os riscos de que a política de titulação acabe por produzir uma fragmentação dos projetos de assentamento onde as famílias estão em condições mais precárias. Com a alienação gratuita ou de baixo custo em favor das famílias assentadas, essas veriam, na venda dos lotes, um incentivo econômico para deixar a área, e o mercado fundiário ganharia, com a “liberação” de terras baratas da reforma agrária, um impulso para um novo ciclo concentracionista.

A esse respeito especificamente, a ressalva, colocada na Lei nº 13.465/2017,⁵⁵ que proíbe a alienação da nova área titulada quando esta vier a integrar, pela venda a um particular, um imóvel rural com área superior a 4 MFs não oferece garantia contra a reconcentração: em primeiro lugar, porque o limite de 4 MFs já representa uma ampliação da área em relação ao limite de 2 MFs estabelecido originalmente pela Lei nº 13.001/2014 para efeitos de comercialização dos lotes titulados; em segundo lugar, porque esse condicionante se aplica apenas à primeira transação, não havendo, pois, qualquer impedimento para que a mesma área titulada, integrada por meio da venda a um imóvel de até 4 MFs, venha a ser, na venda seguinte, anexada a uma grande propriedade.

53. Modificação incorporada ao § 7º do art. 18 da Lei nº 9.629/1993.

54. Estimativa feita a partir dos dados do Sipra de 2013. Para detalhamento da metodologia de cálculo, ver: Ferreira (2014).

55. Alterando o art. 22 da Lei nº 13.288/2016.

Um indicativo bastante forte de quanto o processo de titulação ganhou centralidade na agenda agrária do governo federal se revela na política oficial de incentivo às superintendências regionais (SRs) do Inbra que emitiram maior número de TDs para os assentados sob sua administração. O “titulômetro” (CNASI, 2017a; Guerra e Magalhães, 2017a; 2017b), como ficou conhecido o *ranking* de premiação das SRs, foi objeto de crítica por parte da associação dos servidores da autarquia, que denunciaram a falta de condições adequadas de trabalho, a redução do quadro de funcionários, os critérios controversos e o estabelecimento de metas de titulação desconexas com a realidade da autarquia (CNASI, 2017b).

O incremento orçamentário verificado nas ações do Inbra não ocorreu, entretanto, somente para dar celeridade ao processo de titulação definitiva dos assentamentos rurais, mas também se direcionou para a regularização fundiária nos estados e municípios, por meio do Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária (PCRF), sob responsabilidade da Sead. A partir da tabela 4, é possível verificar que houve uma alocação de recursos da Ação 210U – Organização da estrutura fundiária, do Inbra para a Sead, de 2016 para 2017, quando os valores executados se concentraram no PO000B – Regularização fundiária: apoio aos estados para implantação do cadastro de terras e regularização fundiária.

TABELA 4
Valores de despesas executadas dos POs da Ação 210U (2014-2017)

| 210U - ORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|---|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | VALOR TOTAL MDA/SEAD | 10.917.448,58 | 5.745.469,07 | 5.526.258,38 | 26.837.802,00 |
| | 0009 - APOIO AOS ESTADOS PARA IMPLANTAÇÃO DO CADASTRO DE TERRAS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL | 1.744.539,27 | 220.778,56 | - | - |
| MDA/SEAD | 000A - CAPACITAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA | 825.050,58 | 344.023,15 | - | - |
| | 000B - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - APOIO AOS ESTADOS PARA IMPLANTAÇÃO DO CADASTRO DE TERRAS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA | 8.347.858,74 | 5.180.667,36 | 5.112.473,18 | 25.987.827,00 |
| | FEIND - EMENDA INDIVIDUAL | - | - | 413.785,20 | 849.975,00 |
| | VALOR TOTAL INCRA | 23.768.561,74 | 16.617.208,13 | 20.836.623,41 | 8.938.203,66 |
| | 0009 - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE IMÓVEIS RURAIS | 4.722.650,90 | 2.970.973,01 | 4.496.056,24 | 366.056,26 |
| INCRA | 000A - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - GEORREFERENCIAMENTO DA MALHA FUNDIÁRIA NACIONAL | 5.509.958,25 | 2.311.514,96 | 3.508.806,85 | 414.835,78 |
| | 000B - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - GESTÃO DE TERRAS PÚBLICAS | 219.340,78 | 86.020,16 | 456.604,62 | 35.143,62 |
| | 000C - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - ESTRUTURAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DOS SISTEMAS CADASTRAIS E CARTOGRÁFICOS | 13.316.611,81 | 11.248.700,00 | 12.375.155,70 | 8.122.168,00 |
| | TOTAL GERAL | 34.686.010,33 | 22.362.677,20 | 26.362.881,79 | 35.776.005,66 |

Fonte: Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores em R\$ de 2017, atualizados pelo IPCA.

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

De acordo com os relatórios de gestão da Sead (Brasil, 2017a; 2018d), os recursos transferidos aos estados têm a finalidade de apoiar os órgãos estaduais de terra responsáveis pela regularização fundiária das terras estaduais, por meio da aquisição de veículos, unidades móveis, equipamentos de informática e topográficos, por exemplo. Isso contribui para a construção das malhas fundiárias municipais e a “identificação dos ocupantes e das áreas devolutas estaduais para posterior destinação e/ou titulação” (Brasil, 2017a, p. 40).

Embora a regularização da posse de terra possa indicar segurança jurídica⁵⁶ e inclusão dos agricultores familiares em políticas públicas para a categoria, a redução das execuções orçamentárias dos outros programas com caráter mais estruturantes direcionados a esse público se reduziram fortemente nos últimos anos e tendem a diminuir com o teto estabelecido pela EC nº 95/2016, como discutido anteriormente. Com a fragilização das populações do campo e a inviabilidade das políticas públicas devido aos cortes orçamentários, as titulações desses imóveis podem facilitar a venda das terras por falta de condições econômicas e estruturais para os agricultores familiares se manterem no campo, o que pode aumentar ainda mais a concentração de terras no país. Na realidade, o arcabouço legal que instituiu essa expansão da política de regularização fundiária possibilitou a ampliação do mercado formal de terras e dificultou a diferenciação entre grilagem e ocupação de boa-fé por particulares em áreas públicas⁵⁷ (Ipea, 2017; Sauer, 2018).

Ante a tendência ao aumento da concentração de terras e de recursos públicos nas mãos dos grandes proprietários de terra e “dos novos grupos empresariais”, se observa que a função social e ambiental da propriedade prevista na Constituição Federal vai sendo deslocada pelo conceito de “terra mercantil” ou “mercadorização dos espaços da natureza”. Isso porque a ideia de terra mercantil não envolve outros valores socioambientais com caráter intergeracional, de múltiplos usos e finalidades intertemporais, além de representar a expropriação de agricultores familiares e trabalhadores rurais, cercear as condições de vida civilizada nos espaços urbanos e provocar a emergência de novos riscos ambientais (Delgado, 2017).

2.2 O esvaziamento das políticas de fomento produtivo

As ações finalísticas executadas pela Sead e pelo Incra discutidas nesta subseção buscam primordialmente fomentar a produção e a comercialização de produtos agrícolas, embora seus desdobramentos ultrapassem os resultados produtivos e econômicos. Assim, analisa-se a trajetória das despesas discricionárias das seguintes ações: assistência técnica e extensão rural para agricultura familiar e reforma agrária (2100 e 210S) e aquisição de alimentos da agricultura familiar (2B81 e 2798).

As ações 2100 e 210S, sob responsabilidade da Sead e do Incra, respectivamente, visam ampliar e qualificar os serviços de assistência técnica e extensão rural (Ater) para agricultores familiares, assentados da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais, por meio do apoio e acompanhamento do produtor desde o início da safra até a inserção do produto final no mercado. Com o objetivo de coordenar a execução das políticas de Ater em âmbito nacional, foi criada

56. Em diferentes momentos, o ex-presidente Temer, assim como seus ministros, salientou que a titulação de terras objetiva o acesso a políticas públicas e segurança jurídica para os assentados de reforma agrária e agricultores familiares que não tinham a titulação de suas terras. Para verificar algumas dessas situações, consultar: <<https://is.gd/HPFfST>>; <<https://is.gd/37AUIU>>; e <<https://is.gd/8yy8YF>>.

57. Para análises mais detalhadas sobre essa discussão, consultar Ipea (2017); Sauer (2018); Leite, Castro e Sauer (2018).

a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater),⁵⁸ em 2014. Essa agência atuará com base em contrato de gestão firmado com a Sead, que ficará responsável pela supervisão dos serviços. Desde então, o desafio descrito nos últimos relatórios de gestão do MDA/Sead (Brasil, 2016a; 2017a) era a efetivação da Anater. Em 2017, a agência é implementada, apesar de não se encontrar ainda em pleno funcionamento (Brasil, 2018d).

A partir dos dados coletados no Siga Brasil, constata-se que as despesas executadas da Ação 2100, durante o período de 2014 a 2017, declinaram 51% (gráfico 6). Embora o montante executado em 2016 tenha permanecido próximo ao valor de 2015, é importante frisar que não foram lançadas novas chamadas públicas de Ater em 2016 e 2017, devido ao contingenciamento orçamentário. Os valores executados se referem somente ao acompanhamento e à gestão dos contratos já firmados nos exercícios anteriores. Houve, ainda, um corte de 30% de cargos comissionados, principalmente nas Delegacias Federais do Desenvolvimento Agrário nos estados, em 2016, o que impactou na condução dos contratos de Ater e na articulação da política no âmbito estadual (Brasil, 2017a). Em 2017, as iniciativas de Ater, no âmbito dos Programas Territórios da Cidadania e Brasil Sem Miséria – que abarcavam a diversidade da agricultura familiar com linhas de ação específicas (gênero, etnia, juventude e agroecologia, por exemplo) –, foram interrompidas.

Na LOA 2018, foi autorizado o valor de R\$ 177.794.408 para a Ação 2100. Desse montante, 58%⁵⁹ serão direcionados para a operacionalização da Anater. Ressalta-se, no entanto, que a previsão de provimento dos recursos à Anater em 2018 não se restringe apenas à Sead, uma vez que foi aprovada uma emenda parlamentar “de mais de R\$ 200 milhões para a Ater na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara Federal, proposta pela Frente Parlamentar de Ater”, segundo o atual presidente da Agência (Anater, 2018). Considerando que essa comissão é composta predominantemente por deputados⁶⁰ da FPA, emergem preocupações em relação aos futuros desdobramentos e resultados para o público da agricultura familiar, visto que a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) – entidades representativas do agronegócio – também compõem o Conselho de Administração da Anater, além de médios produtores rurais serem também contemplados como público beneficiário da agência.

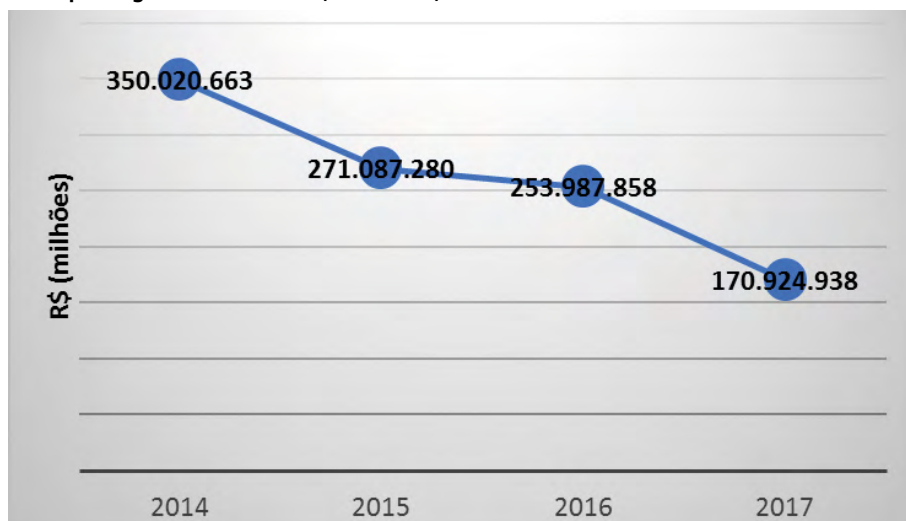
58. A Lei nº 12.897/2013 autorizou o Poder Executivo federal a instituir a Anater e estabeleceu suas competências. Em 2014, a presidente Dilma Rousseff publicou o Decreto nº 8.252, que instituiu a Anater, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública. Para mais informações sobre a criação e a implementação da agência e suas controvérsias, consultar Thomson, Bergamasco e Borsatto (2017).

59. Essa porcentagem se refere ao valor autorizado de R\$ 103.364.414, atribuído ao Plano Orçamentário 0002 – Operacionalização da Anater, da Ação 2100, na LOA 2018. Disponível no sítio eletrônico Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018.

60. Essa comissão é formada por 42 membros titulares, sendo que somente sete não são integrantes da FPA. Consulta realizada, em setembro de 2018, no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados: <<https://is.gd/HnMBak>>.

GRÁFICO 6

Valores de despesa executada da Ação 2100 – Assistência técnica e extensão rural para agricultura familiar (2014-2017)



Fonte: Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores em R\$ de 2017, atualizados pelo IPCA.

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

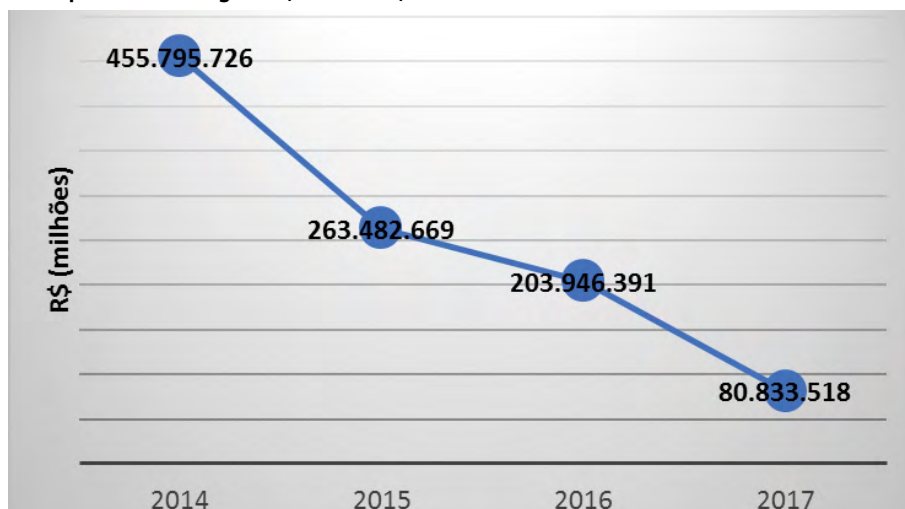
Sob esse contexto, infere-se que o modelo de Ater direcionado exclusivamente à agricultura familiar, levando em conta as singularidades das populações tradicionais, assentados da reforma agrária, indígenas e quilombolas, vem se distanciando dos objetivos iniciais e dos atores políticos vinculados ao processo de criação da agência. É fundamental recordar que os agricultores de base familiar permaneceram à margem de acesso e participação das políticas de Ater antes de 2003, quando a política de Ater se amparava preponderantemente no difusionismo produtivista e na modernização agrícola em detrimento da valorização de conhecimentos locais e da construção coletiva de soluções (Thomson, Bergamasco e Borsatto, 2017).

Se os rumos da Anater e da Ater são incertos, a assistência técnica e extensão rural para as áreas de reforma agrária⁶¹ (Ação 210S), implementada pelo Inbra, se mostra extremamente constrangida com os sucessivos cortes orçamentários. O valor executado em 2017 diminuiu 82% comparado às despesas executadas de 2014, como mostra o gráfico 7. Para 2018, o valor autorizado na LOA é ainda menor, R\$ 49.579.761.

61. O Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural, coordenado pelo Inbra, é denominado de Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (Ates).

GRÁFICO 7

Valores de despesa executada da Ação 2105 – Assistência técnica e extensão rural para reforma agrária (2014-2017)



Fonte: Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores em R\$ de 2017, atualizados pelo IPCA.

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

Devido às restrições orçamentárias, diversas SRs do Incra não puderam celebrar novos contratos de Ater, já em outras os contratos precisaram ser readequados. Ademais, a execução física dos contratos de Ater em 2016 também foi reduzida, devido ao Acórdão nº 775 do Tribunal de Contas da União (TCU), de 6 de abril de 2016, que determinou cautelarmente ao Incra que suspendesse o acesso das famílias assentadas que constavam nesse acórdão aos serviços de Ater (Incra, 2017).

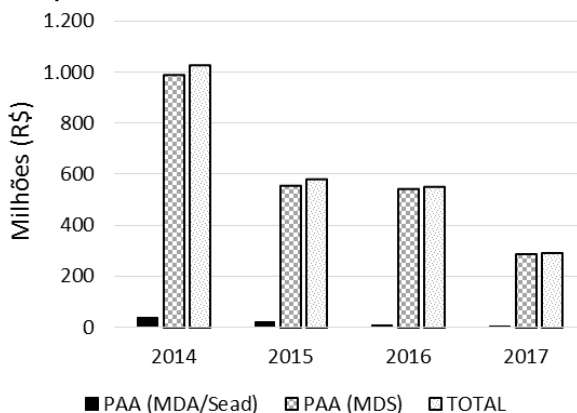
Assim, o achatamento orçamentário imposto sobre os gastos discricionários se mostra extremamente lesivo à assistência técnica nos assentamentos rurais. É importante ressaltar que a reforma agrária como questão pública não se limita somente ao acesso à terra, mas envolve também o acesso a bens e serviços públicos, a direitos e ao exercício de cidadania de forma geral. Isso significa que os contornos da discussão sobre reforma agrária ultrapassam a questão agrária e o desenvolvimento rural. Trata-se de reparar “uma ‘dívida histórica’ para com a população pobre do campo”, de promover “justiça social”, “igualdade de renda” e “direitos políticos”, de gerar empregos e renda, de reduzir “a decomposição social” e “catalisar outras iniciativas de mudanças” (Carter, 2010, p. 68-70).

Outra ação direcionada ao apoio à produção e também à compra pública de alimentos da agricultura familiar, tem encolhido diante das medidas econômicas de austeridade: o PAA. Esse programa, que articula iniciativas de política agrícola com ações de segurança alimentar e nutricional, objetiva a promoção do acesso à

alimentação saudável às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino, por meio da compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar (Brasil, [s.d.]).

Para isso, as dotações orçamentárias para a execução do PAA são provenientes principalmente do MDS⁶² e da Sead. Assim, a Ação 2798 – Aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar,⁶³ sob responsabilidade do MDS, apresentou uma execução orçamentária,⁶⁴ em 2014, no valor de R\$ 986.942.330,24, enquanto os gastos executados em 2017 foram de R\$ 287.924.825,12. Isso representou uma redução de 71% entre 2014 e 2017. O valor autorizado na LOA 2018 foi de R\$ 167.973.500.⁶⁵ Já os valores executados da Ação 2B81 – Aquisição de alimentos da agricultura familiar (modalidade formação de estoque) pela Sead, em 2014, foram de R\$ 39.130.196,81. Em 2017, as despesas executadas dessa ação foram de R\$ 4.853.184,39, o que significou um achatamento de 88%, embora o valor autorizado na LOA 2018 – de R\$ 31.681.480 – prometa uma recuperação relativa do investimento ao patamar de quatro anos antes. Desse modo, temos uma redução total de valores executados do programa de 71% entre 2014 e 2017, como se observa no gráfico 8.

GRÁFICO 8
Valores de despesa executada do PAA (2014-2017)



Fonte: Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores em R\$ de 2017, atualizados pelo IPCA.

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

62. O Grupo Gestor, órgão colegiado de caráter deliberativo, é formado pelo MDS, pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário, pelo MEC, pelo MP, pelo Mapa e pelo MF.

63. Nessa ação, estão incluídas as modalidades doação simultânea, compra direta, PAA leite, aquisição de sementes e compra institucional.

64. Os valores de despesa executadas de 2014 das Ações 2798 e 2B81 estão atualizados pelo IPCA com base no ano de 2017.

65. Os valores apresentados de 2018 se referem ao valor autorizado na LOA 2018, disponível no sítio eletrônico Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018.

A dotação orçamentária e o limite de empenho para essas ações foram sendo reduzidos ano a ano, causando sérios prejuízos aos agricultores familiares e suas organizações. De acordo com a Exposição de Motivos nº 002/2017 do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), os cortes do orçamento do PAA, nos últimos anos, representaram uma redução de 75% do número de agricultores atendidos. Deve-se levar em conta, ainda, que 98% dos recursos do PAA são destinados diretamente aos agricultores familiares ou às suas cooperativas, o que corrobora com a importância social do programa. Conclui-se, portanto, que o programa é uma ação de baixo custo operacional, ao mesmo tempo que aumenta diretamente a renda das famílias, dinamiza as economias locais e fornece alimentos de qualidade gratuitamente às entidades que atendem às pessoas em situação de vulnerabilidade social (Consea, 2017).

Sob o cenário de cortes orçamentários e baixa disponibilidade de recursos, o MDS vem buscando ações mais articuladas entre os órgãos públicos⁶⁶ nas três esferas de governo e também com os entes federados, a fim de ampliar e abrir “novos mercados”, especialmente por meio da modalidade de compra institucional do PAA. Para isso, “o intuito é estimular estados e municípios a adquirirem, com recursos próprios, os produtos da agricultura familiar para suprir as demandas de alimentos de restaurantes institucionais e universitários, hospitais, quartéis, presídios, entre outras instituições” (Brasil, 2017b, p. 104). Segundo os dados disponibilizados nos relatórios de gestão do MDS (Brasil, 2017b) e da Sead (Brasil, 2017a), o valor de execução relacionado às compras institucionais, em 2016, foi de R\$ 61.994.276, beneficiando 9,5 mil agricultores familiares. Esse valor apresentado, contudo, foi coletado em diversos documentos oficiais, visto que não existe um sistema informatizado que consolide essas informações em rede nacional ou outro instrumento que unifique esses dados (Brasil, 2017b).

De qualquer modo, não se pode perder de vista que o PAA não deveria ser reduzido a um mero instrumento de mercado para a compra da produção da agricultura familiar. Como Schmitt (2016) e Porto (2014; 2016) ressaltam, o arranjo institucional constituído para a operacionalização do PAA, especialmente nas modalidades compra com doação simultânea e formação de estoque, potencializou a estruturação de novos mercados, mas, sobretudo, novas relações sociais e institucionais. Assim, o programa permitiu a dinamização de novas relações econômicas de abastecimento alimentar, o fortalecimento das organizações sociais, a construção de processos inovadores de consumo, além da recomposição da paisagem rural e da valorização dos produtos agroecológicos e regionais, reconectando a produção ao consumo local.

66. O Decreto nº 8.473/2015 estabelece um mínimo de 30% de produtos da agricultura familiar nas aquisições de gêneros alimentícios de órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A contenção das despesas públicas nos últimos anos, intensificada pela Emenda Constitucional nº 95, representou uma redução da execução orçamentária das políticas para agricultura familiar e desenvolvimento rural. Ao mesmo tempo, verificou-se uma fragilização dos órgãos responsáveis pela execução. Com o Novo Regime Fiscal, esse quadro tende a se agravar, visto que as despesas discricionárias devem decair mais para atender ao teto estabelecido pela EC nº 95, e os recursos públicos ainda disponíveis podem acirrar as disputas entre os diferentes interesses e modelos para o rural brasileiro.

Como consequência, observa-se uma tendência de descontinuidades e reduções de programas direcionados para os povos do campo, o que pode aumentar o contingente de agricultores à margem das políticas públicas de promoção da cidadania nos espaços rurais ou de caráter produtivo. Por sua vez, parte dos gastos ainda executados, principalmente em 2017, foi direcionada a um programa de titulação massiva de lotes de reforma agrária, com os problemas e as eventuais consequências apontadas ao longo deste capítulo. Embora as justificativas das titulações dos assentamentos por parte do governo atual aludem à segurança jurídica da propriedade da terra, a análise orçamentária das políticas voltadas à agricultura familiar não permite delinear um cenário otimista para assentados recém-emancipados que necessitem de apoio para se consolidarem como agricultores familiares.

Wanderley (2014) recorda que o apoio à agricultura de base familiar significa a constituição de possibilidades e a permanência daqueles que moram e trabalham no campo por livre escolha e não por falta de alternativas. Isso significa que a inclusão social e produtiva representa o reconhecimento e a valorização de sua condição de agricultor e das diversas formas de trabalhar e produzir, as quais devem ser potencializadas por meio de políticas públicas e viabilizadas por meio da desconcentração e da democratização da terra e dos recursos públicos.

A perda de institucionalidade da agenda de desenvolvimento rural – com a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário, a supressão e o esvaziamento de outros de execução da política – implicou, ao mesmo tempo, uma restrição à participação nos espaços de governo de grupos sociais com baixa representação política e uma perda da capacidade dessa agenda de disputar recursos orçamentários em um contexto de compressão dos gastos discricionários. Na medida em que estes gastos exprimem, para além das despesas obrigatórias, as prioridades políticas, pode-se afirmar que, num contexto de aumento da participação e da influência da bancada ruralista no governo, a agenda de desenvolvimento rural estabelecida e, dentro de certos limites, implementada a partir dos anos 2000 terá cada vez menos espaço.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. W. Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização, movimentos sociais e uso comum. *In*: DELGADO, N. G. (Coord.). **Brasil rural em debate**: coletânea de artigos. Brasília: Condraf/MDA, 2010.

ANATER – AGÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL. Anater define metas para o período de 2018 a 2020. **Anater**, 2018. Acesso em: jun. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZdDgzp>>.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Relatório de Gestão 2015**. Brasília: MDA, 2016a.

_____. Ministério Público Federal. PFDC pede à Casa Civil explicações sobre extinção da Ouvidoria Agrária Nacional. **Ministério Público Federal**, 2016b. Disponível em: <<https://is.gd/TxK0JF>>. Acesso em: jun. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Relatório de Gestão 2016**. Brasília: MDA, 2017a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Relatório de Gestão do Exercício de 2016**. Brasília: MDS, 2017b.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Orçamento cidadão**: Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2018. Brasília: MP, 2017c.

_____. **Governo celebra resultado recorde do programa de reforma agrária em 2017**. Brasília: Casa Civil, 2018a. Disponível em: <<https://is.gd/V1gBdh>>. Acesso em: jul. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual técnico de orçamento**. Brasília: MP, 2018b. Disponível em: <<https://is.gd/o1vKz4>>. Acesso em: jun. 2018.

_____. **Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual (2016-2019)**: ano-base 2017. Brasília, 2018c.

_____. Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. **Relatório de Gestão 2017**. Brasília: Sead, 2018d.

_____. Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Comunidades Quilombolas. **Seppir**, [s.d.]. Acesso em: jun. 2018.

CARTER, M. (Org.). **Combatendo a desigualdade social**: o MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: Editora da Unesp, 2010.

CNASI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DOS SERVIDORES DO INCRA. **Incra chega aos 47 anos à beira da extinção, sendo reduzido a mero emissor de títulos de terras para acabar reforma agrária**. Brasília, 2017a. Disponível em: <<https://is.gd/gSNDS0>>. Acesso em: jul. 2018.

_____. **Manifestos contra política de titulação, contestação de metas e assédio moral surgem pelo país.** Brasília, 2017b. Disponível em: <<https://is.gd/G7VmBZ>>. Acesso em: jul. 2018.

CONSEA – CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Exposição de Motivos n. 002-2017. Brasília: Consea, 2017.

DELGADO, G. C. Questão agrária hoje. *In*: DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. M. P. P. (Orgs.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro.** Brasília: MDA, 2017.

FCP – FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Comunidades remanescentes de quilombos.** 2018. Disponível em: <<https://is.gd/au3JRO>>. Acesso em: jun. 2018.

FERREIRA, B. *et al.* O trabalho de Sísifo da reforma agrária. **Brasil em Desenvolvimento.** Brasília: Ipea, 2014. v. 1. (Série Brasil: o estado de uma nação). Disponível em: <<https://bit.ly/2LJgEVI>>.

FLEXOR, G.; LEITE, S. Mercado de terra, *commodities boom* e *land grabbing* no Brasil. *In*: MALUF, R. S.; FLEXOR, G. (Orgs.). **Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas.** Rio de Janeiro: E-papers, 2017.

GRISA, C. *et al.* Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar. **Sociedade e Cultura,** Goiânia, v. 20, n. 1, p. 13-38, jan./jun. 2017.

GUERRA, R.; MAGALHÃES, A. Inca restringe recursos para assentamentos rurais. **Folha de S.Paulo,** 2017a. Disponível em: <<https://bit.ly/30chvRY>>. Acesso em: jul. 2018.

_____. Titulômetro e cortes no Inca esvaziam política de reforma agrária. **Repórter Brasil,** 2017b. Disponível em: <<https://is.gd/q7uVyb>>. São Paulo, 2017. Acesso em: jul. 2018.

IFI – INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. **Relatório de Acompanhamento Fiscal: margem fiscal.** Brasília: IFI, maio 2017a. Disponível em: <<https://is.gd/OCBjba>>. Acesso em: jul. 2018.

_____. **Relatório de Acompanhamento Fiscal: cenários fiscais.** Brasília: IFI, jun. 2017b. Disponível em: <<https://is.gd/2msipA>>. Acesso em: jul. 2018.

_____. **Relatório de Acompanhamento Fiscal: cenários fiscais.** Brasília: IFI, maio 2018. Disponível em: <<https://is.gd/BIDNN8>>. Acesso em: jul. 2018.

INCRÁ – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Relatório de Gestão 2015.** Brasília: Inca, 2016.

_____. **Relatório de Gestão 2016.** Brasília: Inca, 2017.

_____. **Acompanhamento dos processos de regularização quilombola**. Brasília: Incra, 2018a. Disponível em: <<https://is.gd/mCp10m>>. Acesso em: ago. 2018.

_____. **Relação de processos de regularização abertos no Incra**. Brasília: Incra, 2018b. Disponível em: <<https://is.gd/f3Y19P>>. Acesso em: ago. 2018.

_____. **Relatório de Gestão 2017**. Brasília: Incra, 2018c.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Desenvolvimento rural. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, Brasília, n. 5, ago. 2002. Disponível em: <<https://bit.ly/2W7t65B>>.

_____. **Perspectivas da política social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010, p. 247. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Proteção Social, Garantia de Direitos e Geração de Oportunidades; Livro 8). Disponível em: <<https://is.gd/dIb630>>. Acesso em: 5 mar. 2019.

_____. Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise. **Desenvolvimento Rural**, n. 24, 2016.

_____. Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise. **Desenvolvimento Rural**, n. 25, 2017.

_____. Desenvolvimento rural. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, Brasília, n. 25, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2YqIEz0>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; SPM – SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES; ONU MULHERES. **Retrato das desigualdades de Gênero e Raça**. Brasília: Ipea; SPM; ONU Mulheres, 2017. Acesso em: jun. 2018. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/retrato/>>.

LEITE, A. Z.; CASTRO, L. F. P.; SAUER, S. A questão agrária no momento político brasileiro: liberalização e mercantilização da terra no Estado mínimo de Temer. **Okara: Geografia em Debate**, João Pessoa, v. 12, n. 2, p. 247-274, 2018.

PAIVA, A. B. *et al.* **O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. Brasília: Ipea, set. 2016. (Nota Técnica, n. 27). Disponível em: <<https://bit.ly/2dchsMo>>.

PAULILO, M. I. S. FAO, fome e mulheres rurais. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, p. 285-310, 2013.

PORTO, S. I. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**: política pública de fortalecimento da agricultura familiar e da agroecologia no Brasil. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidad Internacional de Andalucia, Baeza, Espanha, 2014.

_____. **A agroecologia e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**, 2016. Disponível em: <<https://is.gd/ZEcZE5>>. Acesso em: ago. 2018.

SAUER, S. Medida provisória ou de exceção? Decreto regulamentando a grilagem. **Boletim DATALUTA**, Presidente Prudente, n. 124, abr. 2018. Disponível em: <<https://is.gd/sbMdmG>>. Acesso em: ago. 2018.

SCHYMURA, L. G. O teto dos gastos e as turbulências que se aproximam. **Revista Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 71, n. 10, p. 6-9, out. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2vUKtIf>>. Acesso em: jul. 2018.

SCHMITT, C. J. Políticas públicas para a estruturação de mercados locais e regionais: fortalecendo elos de sustentabilidade por meio das compras públicas. *In*: ALMEIDA, M. C. S.; MAY, P. H. (Orgs.). **Gestão e governança local para a Amazônia Sustentável**: notas técnicas – 3. Rio de Janeiro: Ibam, 2016.

THOMSON, C. R.; BERGAMASCO, S. M. P. P.; BORSATTO, R. S. O histórico de criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater) e os desafios impostos a sua consolidação na conjuntura política de 2017. **Retratos de Assentamentos**, Araraquara, v. 20, n. 1, jan./jul. 2017. Disponível em: <<https://is.gd/FgEkaz>>. Acesso em: jul. 2018.

WANDERLEY, M. N. B. Que territórios, que agricultores, que ruralidades? *In*: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, P. A. (Orgs.). **Participação, território e cidadania**: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: Editora UFPE, 2014.