
GUINADA CONSERVADORA E MUDANÇAS POLÍTICAS DE ACESSO À TERRA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO PERÍODO ENTRE 2015 E 2020

CONSERVATIVE TURN AND POLITICAL CHANGES IN ACCESS TO LAND IN BRAZIL:
AN ANALYSIS OF THE PERIOD BETWEEN 2015 AND 2020

TURNO CONSERVADOR Y CAMBIOS POLÍTICOS EN EL ACCESO A LA TIERRA EN
BRASIL: UN ANÁLISIS DEL PERÍODO ENTRE 2015 Y 2020

Camila Penna de Castro¹
Carolina Martinelli dos Santos²
Nelise Giuliane Rocha Ragagnin³
Stéphani Schuetz Ramos⁴

Resumo

O presente artigo se propõe a contribuir com o atual panorama de reflexões acerca das políticas de acesso à terra no Brasil, tendo como foco principal a guinada conservadora na qual a política brasileira tem se deparado nos últimos anos. Para isso foram realizadas pesquisas bibliográficas e documentais, sendo de base qualitativa e com caráter indutivo. Os resultados se dão através de análise em três diferentes níveis. No primeiro foi feito o levantamento da temperatura da controvérsia; em um segundo nível, destaca-se a mudança de termos nos últimos anos: a escolha pelo termo “regularização fundiária” em detrimento de “reforma agrária”; e por último, no terceiro nível, foi possível observar a formação de uma eventual aliança entre setores heterogêneos, que nem sempre se articulam em coalizões, e que se colocaram contra a MP 910 em manifestações virtuais organizadas. Nossos achados demonstram que o avanço do paradigma neoliberal nas políticas de acesso à terra gerou impactos nas legislações do tema, bem como possibilitaram uma maior privatização das terras, ampliando a visão desta como mercadoria.

Palavras-Chave: Conservadorismo; Regularização fundiária; Reforma agrária.

¹ Professora Adjunta da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, camila.pennac@ufrgs.br.

² Estudante de Geografia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, martinelliecarolina@gmail.com.

³ Graduanda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, neliserocha@outlook.com.

⁴ Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, stephanischuetz@gmail.com.

Abstract

This article intends to contribute to the current panorama of reflections on land access policies in Brazil, having as its focus the conservative turn that Brazilian politics has faced in recent years. For this, bibliographical and documental research were carried out, with a qualitative and inductive character. The results are given through analysis at three different levels. In the first level, the temperature of the controversy; on a second level, the change in the choice of term in recent years of land regularization to the detriment of agrarian reform; finally, on the third level, it was possible to observe the formation of an eventual alliance between heterogeneous sectors, which are not always articulated in coalitions, and which opposed MP 910 in organized virtual demonstrations. Our findings demonstrate that the advance of the neoliberal paradigm in land access policies generated impacts on legislation on the subject, as well as enabling greater privatization of land and a vision of it as a commodity.

Keywords: Conservatism; Land regularization; Land reform.

Resumen

Este artículo tiene como objetivo contribuir al panorama actual de reflexiones sobre las políticas de acceso a la tierra en Brasil, con el foco principal en el giro conservador al que se ha enfrentado la política brasileña en los últimos años. Para ello se realizaron investigaciones bibliográficas y documentales, de carácter cualitativo e inductivo. Los resultados se dan mediante análisis en tres niveles diferentes. En el primero, se relevó la temperatura de la polémica; en un segundo nivel, destaca el cambio en la elección de plazo en los últimos años de regularización agraria en detrimento de la reforma agraria; finalmente, en el tercer nivel, se pudo observar la formación de una eventual alianza entre sectores heterogéneos, que no siempre se articulan en coaliciones, y que se opusieron al MP 910 en manifestaciones virtuales organizadas. Nuestros hallazgos demuestran que el avance del paradigma neoliberal en las políticas de acceso a la tierra generó impactos en la legislación en la materia, además de posibilitar una mayor privatización de la tierra y una visión de esta como un commodity.

Palabras clave: Conservatismo; Regularización de tierras; Reforma agraria.

INTRODUÇÃO

A destituição da presidenta Dilma Rousseff teve forte efeito no cenário político brasileiro em 2016. Após as manifestações de 2013, o governo da ex-presidente teve queda significativa no percentual de apoiadores, o que possibilitou a abertura do processo de impeachment e a guinada conservadora do país. Esse movimento produziu mudanças em diversas áreas de políticas públicas, dentre elas a estudada neste artigo: a política fundiária. Sabe-se que diversos fatores aconteceram a partir

desta mudança, como a incapacidade do governo em propor políticas estruturantes, as negociações realizadas com o objetivo de obter apoio político para a destituição da ex-presidente, a paralisação de uma importante política de acesso à terra no país, como é o caso da Reforma Agrária, entre outras.

Para compreender as transformações nas políticas de acesso à terra, nos inspiramos no método da cartografia de controvérsias (LATOURET, 2005; VENTURINI, 2010) e na sociologia das capacidades críticas (BOLTANSKI; THÉVENOT, 1999) para analisar as mudanças a partir de três níveis. No primeiro nível, fizemos um levantamento da temperatura da controvérsia por meio da análise de matérias em veículos de notícias brasileiros; em um segundo nível, olhamos especificamente para as mudanças nas legislações relacionadas à regularização fundiária, em específico as três últimas Medidas Provisórias que regulam o tema, fazendo a comparação destas e, por fim, analisamos a disputa pública em torno da última Medida Provisória (MP 910/19), na rede social Twitter. Nosso objetivo com esse processo foi compreender como as mudanças de cenário político impactaram as políticas de acesso à terra no Brasil, e como os discursos em torno dessa disputa foram mudando ao longo dos governos.

O artigo se organiza da seguinte forma: na primeira seção apresentamos, de forma não exaustiva, os trabalhos que vêm tratando as mudanças que as políticas de acesso à terra têm sofrido nos últimos anos. Após, expomos a metodologia utilizada para realizar esta pesquisa. Na sequência, debatemos os três níveis de análises realizados e os resultados obtidos em cada um dos níveis de análise, respeitando a ordem do primeiro nível ao terceiro. Por fim, são apresentadas as considerações finais e indicações de observações futuras para interessados na agenda de pesquisa.

GUINADA CONSERVADORA: UM ESTADO DA ARTE

A destituição da presidenta Dilma Rousseff teve forte efeito no cenário político brasileiro em 2016, e deu início, assim, a mudanças nas políticas de acesso à terra. A partir de então, o neoliberalismo foi novamente conduzido para a agenda agrária, o que fez parte do pagamento de apoios políticos ao governo Temer (LEITE, CASTRO e SAUER, 2018). Estudos recentes têm analisado as mudanças ocorridas a partir deste momento político brasileiro e a sua interface com políticas públicas fundiárias. Dentre os desdobramentos apontados estão o desmonte institucional, a diminuição de políticas

públicas, a privatização das terras, entre outros. Estas são apontadas como resultado da incapacidade do Estado em promover ações estruturantes de desenvolvimento no campo, ou seja, são resultados da

fragilização de políticas públicas (estruturantes) de acesso à terra e a ampliação da oferta de terras públicas (titulação e formalização do mercado), mas também muitas benesses (perdão de dívidas, por exemplo) à Bancada Ruralista e ao agronegócio (LEITE, CASTRO e SAUER, 2018, p. 247).

Cleps Júnior (2018) apresenta os principais marcos políticos e institucionais das mudanças ocorridas na legislação agrária nos últimos anos. Estes que, segundo o autor, atingem principalmente a Reforma Agrária e a função social da terra, podem ser observados através do desmonte dos principais órgãos e políticas públicas voltadas para a agricultura familiar. Além disso, observa-se o aumento da violência contra trabalhadores e lideranças, ocasionando massacres, assassinatos, despejos e prisões, e a paralisia da Reforma Agrária, representada pela política de assentamento, desde 2015. As forças que empreenderam estas mudanças e retrocesso político “resultam e personificam as contradições da grave crise política e institucional e do pacto que sustenta o atual governo” (CLEPS JÚNIOR, 2018, p. 649). Ademais, tais mudanças

visam assegurar a titulação, tanto de terras urbanas como rurais, condições para as transações de terras no mercado, além de causar a reconcentração fundiária e dificultar a realização da Reforma Agrária (e Urbana). (CLEPS JÚNIOR, 2018, p. 649)

A partir desta mudança de cenário político institucional, foi possível analisar e perceber nas diferentes áreas uma progressiva inclinação aos ideais do neoliberalismo. No que tange ao meio rural, essa "onda neoliberal" foi sentida a partir da “diminuição e finalização de políticas públicas destinadas para a população pobre e o crescimento de políticas públicas para as corporações, com destaque para a bancada ruralista que forma a base de sustentação do governo (...)” (FERNANDES *et al*, p. 2, 2018). A extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), logo após o impeachment, a exclusão do campesinato, dos povos indígenas e tradicionais do censo agropecuário em 2018 e a Medida Provisória 759/2017 convertida na Lei nº 13.465/17 são exemplos disso. Esta última, objeto de análise deste trabalho, favoreceu a ocupação ilegal de terras, a grilagem e o agronegócio. Dentre as mudanças que a MP apresentou, o aumento da área possível a ser titulada, passando de apenas terras da Amazônia Legal

(MP 458/2008) para as terras do INCRA em todo território nacional, expondo uma das principais características do neoliberalismo: a privatização.

Ainda neste sentido, os achados demonstrados pelos autores são aprofundados pelo governo Bolsonaro. O mesmo, em seu primeiro ano de mandato, emitiu mais de quarenta e oito Medidas Provisórias (SAUER *et al*, 2019). Entre elas, o governo emitiu a MP 910/2019 com objetivo de alterar dispositivos de leis anteriores e dispor sobre novas regras para a regularização de terras no país, estas facilitando a privatização de terras públicas em todo território nacional. A MP tem como foco a titulação de grandes lotes de terra, de até 2.500 hectares, e a legalização da grilagem, visto que aumenta o marco temporal para até 2018 em caso de pagamento integral (SAUER *et al*, 2019).

Para compreender as transformações nas políticas de acesso à terra, olhamos para as mudanças a partir de três níveis de observação: em um nível mais abrangente fizemos um levantamento da temperatura da controvérsia por meio da análise em veículos de notícias brasileiros; em um segundo nível, olhamos especificamente para as mudanças nas legislações relacionada à regularização fundiária e, por fim, olhamos mais especificamente para a disputa, nas redes sociais, em torno de uma Medida Provisória. O presente trabalho toma um escopo mais amplo para compreender como se deu o tema da política fundiária no debate público (temperatura), o conteúdo da disputa política (legislações) e a natureza da disputa pública que se deu no Twitter no dia em que a MP 910 chegou ao Plenário para votação. O objetivo é contribuir para o entendimento de como se deu esse processo de avanço da agenda neoliberal sobre as políticas de acesso à terra, bem como os desafios presentes na agenda para o futuro.

METODOLOGIA

A construção da pesquisa que deu origem a este artigo iniciou-se no final do ano de 2019, com o objetivo de responder à seguinte pergunta: como a ruptura política ocorrida a partir do impeachment de Dilma Rousseff, em 2016, afetou a política de acesso à terra no Brasil? Como forma de responder a esta pergunta, tomamos como foco as disputas públicas (Bolstanski e Thévenot, 1999) em torno da redefinição das políticas de reforma agrária e de regularização fundiária, tomando como recorte temporal o período entre 2015 e 2020. Acompanhamos o desenrolar dessa disputa no debate público, por meio da averiguação de como ambos os temas apareciam em

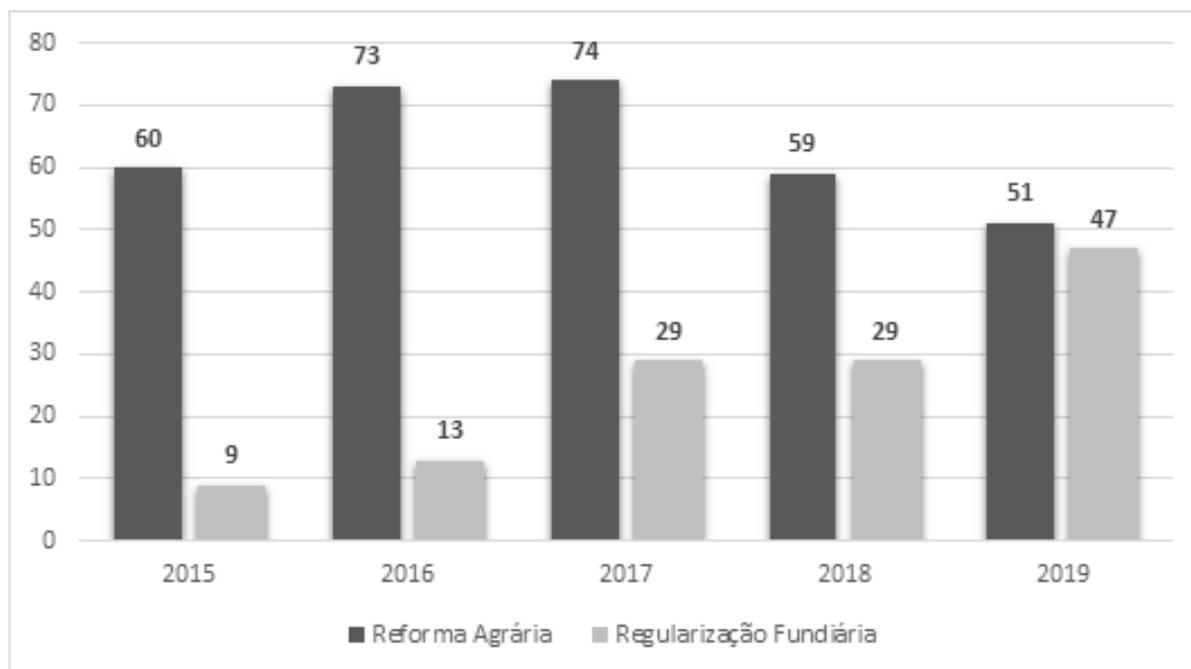
jornais de grande circulação, o que nos deu uma ideia da temperatura da controvérsia nesse período e nos permitiu verificar as flutuações nos mediadores conectados às políticas de acesso à terra no período (Latour, 2005; Venturini, 2010). Posteriormente, a investigação é aprofundada sobre os temas, bem como acerca da natureza da disputa, cotejando as diferenças na legislação e as conexões e redes construídas por cada parte na disputa. As análises do presente trabalho se centraram em três níveis que serão devidamente explicados a seguir.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

No primeiro nível de análise, mais abrangente, contamos com o levantamento da temperatura da controvérsia por meio da análise em veículos de notícias brasileiros. Para a análise de materiais dos meios de comunicação, além de efetuar uma revisão bibliográfica acerca do tema, realizou-se a coleta e análise de dados a partir de jornais utilizando as palavras-chave “reforma agrária” e “regularização fundiária”. Aqui, os esforços se concentraram em analisar de que forma as mudanças na agenda política relacionadas ao tema fundiário repercutiram no debate público. Isto foi possível por meio de pesquisa em três jornais de grande circulação no país, sendo eles: o Estadão, a Folha de São Paulo e o jornal G1, para os anos de 2015 a 2019.

Os dados demonstram que durante o governo petista houve um quantitativo maior de notícias relacionadas à reforma agrária. Isso acontece até o ano de 2017, momento em que Michel Temer, ex-vice-presidente na chapa de Dilma Rousseff, assume a presidência. Após este período, tivemos uma queda do quantitativo de notícias relacionadas a esse tema, bem como um aumento das notícias relacionadas a regularização fundiária, como pode ser observado na Figura 1.

Figura 1 – Número de matérias por palavra-chave de 2015 a 2019.



Fonte: Elaboração das autoras.

Além disso, a partir deste levantamento, realizou-se a análise da frequência de palavras noticiadas a fim de observar as alterações ocorridas ao longo do tempo. Através do mesmo banco de dados gerado em uma planilha no Excel, onde constavam todas as notícias levantadas, com ajuda do software Nvivo, identificaram-se as palavras mais frequentes ao longo dos anos, e, através destes resultados, concebemos nuvens de palavras por meio do software. As nuvens de palavras demonstraram um pouco do que foi visto no levantamento realizado através das palavras-chave. Além de perceber um destaque relacionado à reforma agrária, como já demonstrado anteriormente na Figura 1, no ano de 2016, verificamos um destaque para palavras como “Incra”, “presidente”, “governo”, “terras”, “MST”, “nacional”, dentre outras. Enquanto isso, palavras como “regularização” e “fundição” aparecem com menos destaque do que o observado na Figura 2.

temporal da titulação, forma de pagamento e processo de titulação. Para isso, foi criada uma planilha e relacionada cada uma das áreas escolhidas.

A Medida Provisória 458 foi a primeira criada no país, no ano de 2009, no governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A MP deu origem ao Programa Terra Legal (Lei nº 11.952/2009), que permitia a titulação de terras públicas federais localizadas na Amazônia Legal, aproximadamente 670 mil quilômetros de terra (OLIVEIRA; UCHOA; FRANDIQUE, 2011). Para ser beneficiário do programa, o posseiro precisava ser brasileiro e não ser servidor público, estar ocupando a terra antes do ano de 2004, a área da localidade não poderia ultrapassar 15 módulos fiscais, ou seja, a área não poderia ser maior que 1.500 hectares. Além disso, o programa possuía cinco etapas. A primeira era a identificação das terras públicas na região da Amazônia Legal, na segunda etapa ocorria a medição da área propriamente dita, o georreferenciamento, após isso acontecia o geocadastro, a identificação de quem ocupa a terra e posteriormente a consulta de interesse de alguns órgãos públicos (FUNAI, Incra, SPU, SFB e o ICMBio). Caso nenhum deles demonstrasse interesse, ocorria a emissão da titulação.

A Medida Provisória 759 de 2017 foi proposta no governo do ex-presidente Michel Temer. Essa MP permitiu a possibilidade de titulação de todas as terras da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) no território nacional e não mais apenas na Amazônia Legal. Além disso, ampliou o marco temporal para possibilidade de titulação de terras ocupadas até o ano de 2008, possibilitou a titulação de até 2.500 hectares em terras do Incra no território nacional e permitiu que as famílias beneficiárias do programa pudessem ceder ou dar o direito de uso a terceiros,

atividade econômica exercida em imóvel rural e gerenciada diretamente pelo ocupante com o auxílio de seus familiares, com a ajuda de terceiro, ainda que sob assalariados, ou por meio de pessoa jurídica de cujo capital social ele seja titular majoritário ou integral (SAUER e LEITE, 2017, p. 30).

Por fim, o pagamento seria feito a partir do valor da terra nua do Incra e caso fosse feito integralmente num prazo de trinta dias, o posseiro receberia o desconto de vinte por cento no valor final. Esta medida, assim como a MP 458/09, foi convertida na Lei nº 11.952/2009. A legislação da MP sofreu algumas alterações quando convertida para lei, dentre elas a possibilidade de venda de terras para estrangeiros.

A Medida Provisória 910 de 2019 foi proposta no governo de Jair Bolsonaro e foi a única entre as três que caducou. Em 2020, o então presidente da Câmara dos

Deputados, Rodrigo Maia, decidiu, após pressão popular, não colocar em votação a Medida Provisória dando como justificativa o contexto da pandemia. Apesar disso, ela se tornou o Projeto de Lei nº 2633/2020, que se encontra em tramitação até a publicação deste artigo.

A partir da Medida Provisória 910 era possível titular terras públicas da União, do Incra e de todo o território brasileiro, cerca de 65 a 70 milhões de hectares. Além disso, o marco temporal foi estendido, passando de ocupações feitas até o ano de 2008 para até o ano de 2014, com a possibilidade de titular ocupações feitas até 2018 caso fosse feito o pagamento integral. Nas questões de módulos fiscais de terra, forma de pagamento e possibilidade de venda de terras públicas para estrangeiros, a MP 910 não difere da sua antecessora.

O processo de titulação da terra foi modificado, passando a ser feito via internet, os requerentes enviaram os documentos necessários para o Sigef (Sistema de Gestão Fundiária), o qual cruzaria as informações georreferenciadas com outros bancos de dados. Dentre os documentos, a declaração mansa do pretense proprietário sem a necessidade de vistoria até os 15 módulos fiscais permitidos, a proposta defendia que a partir de sensoriamento remoto seria possível verificar a existência de sobreposição a territórios indígenas e quilombolas e áreas do Ministério do Meio Ambiente, da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), da Secretaria de Patrimônio da União (SPU), parcelas embargadas do Ibama e outras.

Na comparação das legislações das Medidas Provisórias (MP), Quadro 1, é possível acompanhar a mudança que cada MP trouxe e perceber a tendência neoliberal cada vez mais presente nas propostas de lei. Todas as Medidas Provisórias ampliaram o marco temporal, facilitando a privatização de terras públicas e beneficiando grileiros. A área destinada à titulação seguiu essa mesma lógica: todas as MPs aumentaram a área que inicialmente eram somente terras da Amazônia Legal, passando na MP 759 para as terras públicas federais pertencentes ao INCRA em todo território nacional para a proposta de todas as terras públicas federais pertencentes à União ou ao INCRA em todo território nacional. O tamanho da área a ser titulada aumentou da MP 458 para a MP 759, mas se manteve no limite de 2.500 hectares na MP 910.

Na questão do pagamento, nota-se com a comparação uma facilitação: na primeira Medida Provisória, o pagamento se fazia através do valor de terra nua, abaixo do valor de mercado, e estipulado pelo INCRA; nas suas sucessoras, além do valor

abaixo do mercado, o pagante que fizesse o pagamento de forma integral poderia receber até 20% de desconto. Por fim, o processo para a titulação passou por uma “modernização” da primeira MP para a última. Como tendência do neoliberalismo, essa modernização facilitaria ainda mais a titulação de terras indígenas e quilombolas, por dispensar a vistoria e passar essa função para o pretense proprietário através de autodeclaração.

Quadro 1 – Comparação das Medidas Provisórias de Regularização Fundiária.

Comparações	MP 458/09	MP 759/17	MP 910/19
Marco Temporal	Terras ocupadas até o ano de 2003	Terras ocupadas até o ano de 2008	Terras ocupadas até o ano de 2014, com possibilidade de ser até o ano de 2018 caso fosse feito o pagamento integral da terra.
Área destinada a titulação	Terras públicas federais localizadas na Amazônia Legal	Terras públicas federais pertencentes ao INCRA em todo o território nacional.	Terras públicas federais pertencentes ao INCRA e a União em todo o território nacional.
Limite do tamanho da área a ser titulada	Até 1.500 hectares.	Até 2.500 hectares.	Até 2.500 hectares.
Pagamento	Valor de terra nua estipulado pelo INCRA	Valor de terra nua estipulado pelo INCRA, em caso de pagamento integral 20% de desconto.	Valor de terra nua estipulado pelo INCRA, em caso de pagamento integral 20% de desconto.
Processo para a titulação	Cinco etapas: A primeira é a identificação das terras públicas federais na região da Amazônia Legal, a segunda é o georreferenciamento, ou seja, a própria medição da área. A terceira etapa é o geocadastro, a identificação de quem ocupa a terra. A quarta etapa é a consulta de interesse, na qual órgãos como FUNAI, Incra, SPU, SFB E ICMBio podem	--	Os próprios requerentes poderiam enviar, por meio da internet, os documentos necessários à instrução do processo administrativo, através de autodeclaração, com declaração mansa do pretense proprietário, sem vistoria até 15 módulos fiscais. O Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) promoveria o cruzamento das informações das áreas georreferenciadas com outros bancos de dados governamentais. Com a utilização de sensoriamento remoto seria possível verificar se existe sobreposição a áreas da Secretaria de Patrimônio da União

	demonstrar interesse sobre a terra ocupada. E por fim a emissão do título.		(SPU); Ministério do Meio Ambiente; Funai; territórios quilombolas, parcelas embargadas pelo Ibama, além de terras sob gestão da autarquia.
--	--	--	---

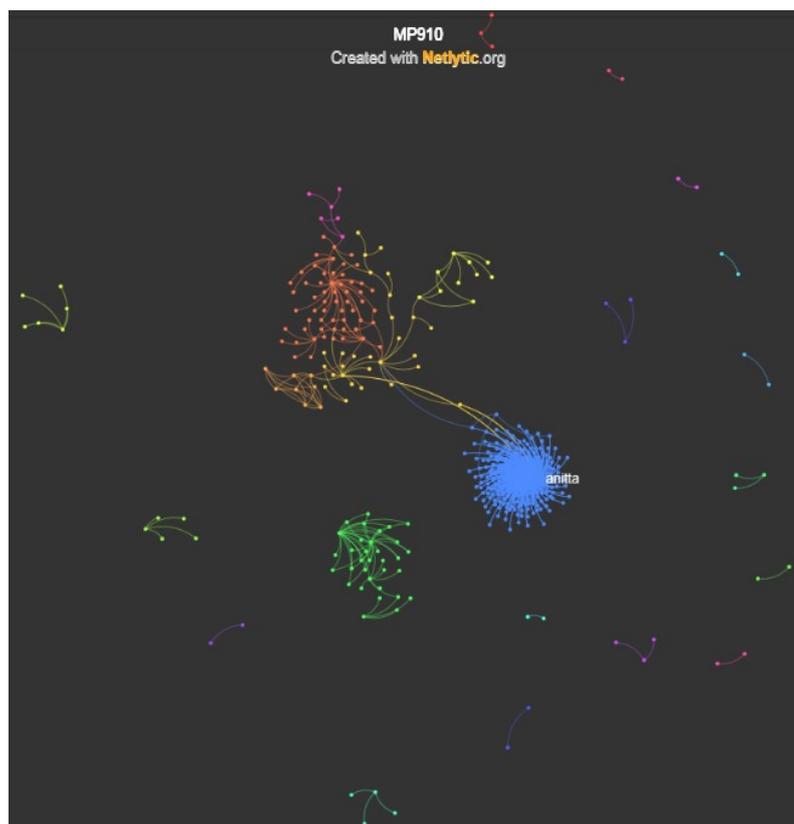
Fonte: Elaboração das autoras.

Em um terceiro nível de análise da controvérsia foi adotado um olhar mais aprofundado para a disputa em torno da Medida Provisória 910/19. Foram acompanhadas as audiências públicas da Comissão específica no Legislativo e também a campanha virtual dos agentes políticos contrários à aprovação da legislação.

No dia em que a MP 910 chegou ao Plenário da Câmara, 12 de maio de 2020, já no contexto de isolamento social devido à pandemia de Covid-19, esses agentes políticos, que estavam articulados e já haviam tomado outras iniciativas, organizaram uma transmissão ao vivo no YouTube da Mídia Ninja, com a presença de diversos atores como políticos e movimentos sociais ligados à defesa do meio ambiente e à luta pela reforma agrária ambientalistas, artistas e ONGs. Além da transmissão no YouTube, a campanha contra a MP articulou um “tuitaço” que mobilizou diversos perfis contrários à MP, chegando inclusive nos assuntos mais comentados do dia, com a *hashtag* #MP910Nao.

Com o intuito de observar de que maneira essa disputa se deu no ambiente virtual, identificando os atores centrais e suas ações, coletamos os dados das manifestações realizadas no Twitter por meio do software *Netlytic*. Este funciona como um analisador de redes sociais baseado em nuvem que pode descobrir redes de comunicação automaticamente a partir de postagens recentes utilizando uma *hashtag* específica. Através dele, geramos uma rede de atores com base na sua relevância na rede, no que diz respeito ao número de seguidores e influência que seu tweet exerceu nos demais atores da rede com a *hashtag* #MP910.

Figura 4 - Rede de atores com base na #MP910



Fonte: Elaboração das autoras, com o uso do software *Netlytic*.

Nesse movimento, foram os mais diferentes atores que se mobilizaram para falar sobre esta MP e os possíveis impactos que ela causaria. Com toda essa mobilização, e considerando o contexto da pandemia, o Presidente da Câmara não colocou a MP 910 para votação (RODRIGUES, BAIÃO, 2020). Como era o último dia de validade da MP, foi encaminhada pela Mesa Diretora da Câmara uma solução para transformá-la em Projeto de Lei, a ser tramitado por meio do procedimento ordinário.

Por meio da análise da disputa nas redes sociais, foi possível observar que se formou uma aliança eventual entre setores heterogêneos, que nem sempre se articulam em coalizões, e que se colocaram contra a MP 910. Os sociogramas construídos por meio da análise de redes permitem visualizar *clusters* formados por diferentes grupos, conectados entre si. Entre estes atores está a cantora Anitta, que neste dia promoveu transmissões ao vivo em suas redes sociais com a participação de especialistas no assunto, foi o perfil com o maior número de engajamentos relacionados a essa *hashtag*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há um potencial inovador em se analisar mudanças em políticas públicas por meio da análise de disputas e controvérsias em torno da definição de uma política. Nossos achados, a partir dessa abordagem teórica, demonstram de que forma ocorreu o avanço do paradigma neoliberal nas políticas de acesso à terra, que tiveram impacto nas legislações, possibilitando uma maior privatização e uma visão da terra como mercadoria. É importante fazer a análise das disputas que estão na origem das legislações que orientam políticas, pois estas nos permitem analisar a dinâmica existente no processo de alteração das políticas públicas existentes. Também é importante realizar a análise de redes, pois esta pode ser utilizada para observar como se realizam as disputas públicas nas redes sociais, cada vez mais utilizadas como forma de influenciar o processo político.

Analisar as medidas provisórias existentes de regularização fundiária, juntamente com o contexto político em que cada uma foi proposta, a partir da análise de controvérsias permitiu a essa pesquisa expor de forma mais explícita a mudança no discurso e na proposição de políticas, que se desenrolou juntamente com a mudança de contexto político. Conforme o esperado no início da pesquisa, quanto mais à direita do espectro político o governo federal – a partir do governo do ex-presidente Michel Temer e depois com seu sucessor Jair Bolsonaro –, mais traços do neoliberalismo a legislação proposta foi ganhando, privilegiando a venda de terras públicas, o alargamento do marco temporal de possibilidade dessa venda, e o discurso individualista da questão agrária. No mesmo sentido, as questões do uso social da terra, da reforma agrária e o direito dos povos tradicionais foram ficando esquecidas.

Apesar de muitos dos discursos analisados nas assembleias públicas da MP 910 trazerem o pequeno agricultor como alvo principal da política, ele não se traduz na proposta de lei. Na análise do texto das legislações, é possível perceber o favorecimento de grandes proprietários quando o tamanho da propriedade a ser titulada é ampliado nas medidas provisórias do governo Michel Temer e de Bolsonaro. A mesma lógica acontece referente ao pagamento: em caso de pagamento integral da terra é possível ser titulada propriedades ocupadas até 2018, na MP 910. As etapas para a titulação também demonstram essa tendência, visto que nesta última medida provisória, o pretense proprietário faria uma autodeclaração da propriedade e ficaria

responsável pelas partes que antes eram de responsabilidade do INCRA, como o georreferenciamento, processo custoso que muitos pequenos proprietários não teriam condições de acesso.

Por fim, sugerimos a trabalhos futuros que tenham como objetivo o presente tema de pesquisa a ampliação do escopo de análise. Entender de forma mais detalhada como os atores e grupos se organizaram antes da janela de oportunidade gerada através do impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff irá contribuir para compreender as mudanças geradas, bem como incluir na análise todo o governo de Bolsonaro.

REFERÊNCIAS

BOLTANSKI, L.; THÉVENOT, L., 1999, “The sociology of critical capacity”, **European Journal of Social Theory**, vol. 2, pp. 359–378.

BRASIL. Lei N.º 458, de 10 de fevereiro de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Mpv/458.htm, acessado em 17/08/2021.

BRASIL. Lei N.º 759, de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm, acessado em: 17/08/2021.

BRASIL. Lei N.º 910, de 10 de dezembro de 2019. Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv910.htm, acessado em: 17/08/2021.

CLEPS JUNIOR, J. Descaminhos da reforma agrária no contexto das reformas neoliberais e da crise político-institucional no Brasil. **OKARA: Geografia em debate**, v.12, n.2, p. 649-663, 2018.

DICKEL, Simone Lopes. **A Medida Provisória nº 759/2016 e a Reforma Agrária no Contexto Do Golpe 2016**. ANPUH-RS. XV ENCONTRO ESTADUAL DE HISTÓRIA ANPUH-RS. 2020.

FERNANDES, Bernardo Mançano; PEREIRA, D. V.; RAMOS FILHO, Eraldo da Silva; LIMA, D. M. D. F.; IZA, L.; SILVA, F. A. **O golpe na questão agrária brasileira: aspectos do avanço da segunda fase neoliberal no campo.** Boletim DATALUTA, v. 1, p. 2-29, 2018.

LATOUR, B., 2005, Reassembling the Social: an introduction to actor-network-theory, Oxford, University Press.

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**, v.12, n.2, p. 247-274, 2018.

OLIVEIRA, B.; UCHÔA, Y.; FRADIQUE, A. Relatório de Atividades 2010. Belém, **Imazon**, p. 54, 2011.

RODRIGUES, L.; BAIÃO, Bárbara. **Após pressão nas redes, Câmara fecha acordo para deixar caducar MP sobre terras:** Oposição diz que a medida incentiva a grilagem e por isso trabalhou para retirar a matéria da pauta. CNN, Brasília, p. 1-1, 12 maio 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2020/05/13/apos-pressao-nas-redes-camara-fecha-acordo-para-deixar-caducar-mp-sobre-terras>. Acesso em: 14 abr. 2021.

SAUER, et. al. Governo Bolsonaro amplia a grilagem de terras com mais uma medida provisória. **NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária** – Artigo DATALUTA: dezembro de 2019.

SAUER, Sérgio; LEITE, Acácio; TUBINO, Nilton Godoy. Agenda política da terra no governo Bolsonaro. **Revista da ANPEGE**, v. 16, n. 29, p. 285-318, dez. 2020.

VENTURINI, T. Diving in magma: how to explore controversies with actor-network theory. **Public Understanding of Science**. 2010;19 (3):258-273

* Artigo recebido em 30 de junho de 2021,
aprovado em 30 de agosto de 2021.