



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

**QUEM PODE SER BENEFICIÁRIO DA REFORMA AGRÁRIA?
UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Nadia Andrea Hilgert

**Rio de Janeiro, RJ
Julho de 2024**



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

**QUEM PODE SER BENEFICIÁRIO DA REFORMA AGRÁRIA?
UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Nadia Andrea Hilgert

Sob a orientação da Professora Titular

Dr.^a Regina Angela Landim Bruno

Tese de doutorado apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutora em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade** no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

Rio de Janeiro, RJ
Julho de 2024

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

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

H643q Hilgert, Nadia Andrea, 1973-
Quem pode ser beneficiário da reforma agrária? Uma
análise da atuação do Tribunal de Contas da União /
Nadia Andrea Hilgert. - Rio de Janeiro, 2024.
284 f.

Orientador: Regina Angela Landim Bruno.
Tese (Doutorado). -- Universidade Federal Rural do Rio
de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Ciências
Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade,
2024.

1. Reforma Agrária . 2. Tribunal de Contas da
União. 3. Políticas Públicas. 4. Estado. I. Bruno,
Regina Angela Landim, 1949-, orient. II Universidade
Federal Rural do Rio de Janeiro. Programa de Pós
Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento,
Agricultura e Sociedade III. Título.

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

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

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

NADIA ANDREA HILGERT

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

Tese aprovada em 02/07/2024.

Prof.^a Dr.^a REGINA ANGELA LANDIM BRUNO (CPDA/UFRRJ)
(Orientadora)

Prof.^a Dr.^a LEONILDE SERVOLO DE MEDEIROS (CPDA/UFRRJ)

Prof.^a Dr.^a THEREZA CRISTINA CARDOSO MENEZES (CPDA/UFRRJ)

Prof.^a Dr.^a MARIANA TROTTA DALLALANA QUINTANS (UFRJ)

Documento assinado digitalmente
 ANA MARIA MOTTA RIBEIRO
Data: 24/09/2024 15:58:45-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof.^a Dr.^a ANA MARIA MOTTA RIBEIRO (UFF)



DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS Nº 12615/2024 - CPDA (12.28.01.00.00.00.80)

(Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)

(Assinado digitalmente em 07/08/2024 08:19)

LEONILDE SERVOLO DE MEDEIROS

PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR

DeptDAS (12.28.01.00.00.00.84)

Matricula: ###64#1

(Assinado digitalmente em 07/08/2024 14:42)

REGINA ANGELA LANDIM BRUNO

PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR

DeptDAS (12.28.01.00.00.00.84)

Matricula: ###69#8

(Assinado digitalmente em 06/08/2024 19:10)

THEREZA CRISTINA CARDOSO MENEZES

PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR

DeptDAS (12.28.01.00.00.00.84)

Matricula: ###515#1

(Assinado digitalmente em 06/08/2024 17:50)

MARIANA TROTTA DALLALANA QUINTANS

ASSINANTE EXTERNO

CPF: ###.###.507-##

Visualize o documento original em <https://sipac.ufrrj.br/documentos/> informando seu número: **12615**, ano: **2024**,
tipo: **DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS**, data de emissão: **06/08/2024** e o código de verificação: **c67088d893**

AGRADECIMENTOS

Esta tese tem relação com minha trajetória pessoal e profissional. E é também resultado da colaboração de muitas pessoas.

Agradeço inicialmente às minhas famílias:

À minha família no Rio Grande do Sul, meus pais Claudio e Helmi, meus irmãos Enaide e Marco Hilgert que, mesmo não tão próximos fisicamente, estão sempre presentes na minha trajetória.

À família que construí no Rio de Janeiro, Luiz Paixão e meus filhos Clarice e Otto Hilgert Paixão, que acompanharam de forma muito próxima e intensa toda a trajetória do doutorado.

Aos amigos queridos Elias Gabbardo, Luana Paré e Viviane Mélega, que, mesmo a distância, continuam acompanhando de forma muito presente minha vida.

Agradeço às instituições que possibilitaram a realização desta tese de doutorado e às pessoas que nelas conheci:

Ao INCRA, pelos aprendizados durante todos esses anos de trabalho e pela concessão do afastamento para pós-graduação que possibilitou a realização desta pesquisa.

Aos meus colegas de trabalho do INCRA, tanto os da SR-RJ quanto os de outras regionais, que colaboraram para a realização deste trabalho: Vicente Marques e Cinair da Silva, que me auxiliaram com informações sobre documentação; Marisa Rossetto, Nirvana Veloso, Aline Rodrigues e Camila Midori, colegas e amigas presentes nessa etapa e em várias outras da minha vida e, especialmente, a Neilor Paixão, que foi um interlocutor constante durante toda a realização deste trabalho.

Ao CPDA, onde fui muito bem acolhida e tive imensos aprendizados. Aos técnicos, especialmente à bibliotecária Sílvia Andrade.

Aos colegas da turma de doutorado de 2019 que foram ótima companhia nestes cinco anos: Meri Tochetto, Bruna Figueiredo, Philippe Porto e todos os demais. Um agradecimento especial a Luiza Antunes, que foi parceira de eventos, viagem, disciplinas e muitas trocas de ideias.

Aos professores do CPDA que contribuíram de forma direta e indireta para esta tese: Jorge Romano, que foi o responsável por me reapresentar Bourdieu; Sérgio Leite, por apresentar as teorias de análise de políticas públicas; Débora Lerrer pelas discussões sobre questão agrária.

Agradeço especialmente a Thereza Menezes e Leonilde Medeiros, que acompanharam esta pesquisa desde sua primeira versão, no ano de 2020, e desde então deram várias contribuições que ajudaram a definir o rumo desta tese.

Aos professores que aceitaram o convite para participar da banca de defesa desta tese.

E à minha orientadora, Regina Bruno, pela dedicação, pelo comprometimento, pelo compartilhamento de conhecimento e pelo carinho.

Por fim, agradeço aos sujeitos da reforma agrária, razão da minha atuação profissional e desta tese.

RESUMO

HILGERT, Nadia Andrea. **Quem pode ser beneficiário da reforma agrária?** Uma análise da atuação do Tribunal de Contas da União. 2024. 284f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), Rio de Janeiro, 2024.

Esta tese tem por objetivo analisar a atuação do Tribunal de Contas da União sobre a reforma agrária, especialmente por meio do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, que paralisou a política conduzida pelo INCRA em 2016 num momento histórico marcado pelo impeachment da Presidente da República Dilma Rousseff e pelo fortalecimento dos setores contrários à realização da política redistributiva. Conforme o TCU, à época, existiriam quase 600 mil assentados que não atendiam aos critérios exigidos na legislação, o que justificaria a suspensão das ações da política. Para o entendimento das condições que possibilitaram a emergência do Acórdão naquele contexto, inicialmente, foi realizado um levantamento sobre a construção das definições em leis e normas administrativas sobre o beneficiário da reforma agrária, assim como uma análise das características da atuação do Tribunal de Contas da União. O estudo do Acórdão mostrou várias disputas no campo jurídico pelo sentido das leis entre INCRA e TCU, além de outros atores institucionais. Entre os desdobramentos do Acórdão está a maior presença do TCU na definição das ações conduzidas pelo INCRA e a sua influência sobre as redações das leis e normas da reforma agrária a partir de 2016 especialmente no que diz respeito à definição de quem pode ser beneficiário da política. Por fim, a tese evidencia que a complexificação da legislação de seleção de beneficiários elaborada a partir de 2016 pode impactar a possibilidade de realização da política de redistribuição fundiária que passa por longo processo de desmonte.

Palavras-chave: Beneficiário. Reforma Agrária. Tribunal de Contas da União.

ABSTRACT

HILGERT, Nadia Andrea. **Who can be a beneficiary of land reform?** An analysis of the role of the Federal Court of Accounts. 2024. 284f. Thesis (PhD in Social Sciences in Development, Agriculture, and Society) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), Rio de Janeiro, 2024.

This thesis aims to analyze the role of the Federal Court of Accounts (TCU) in land reform, particularly through Decision 775/2016-TCU-Plenary, which halted the policy conducted by the National Institute for Colonization and Agrarian Reform (INCRA) in 2016, which occurred during a historical moment marked by the impeachment of President Dilma Rousseff and the strengthening of sectors opposed to redistributive policies. According to the TCU at that time, there were nearly 600,000 settled workers who did not meet the criteria stipulated by law, justifying the suspension of policy actions. To understand the conditions that led to the emergence of this Decision in that context, an initial survey was conducted on the construction of definitions in laws and administrative regulations regarding the beneficiaries of land reform, as well as an analysis of the characteristics of the Federal Court of Accounts' actions. The study of the Decision revealed various legal disputes over the interpretation of laws between INCRA and the TCU, as well as other institutional actors. One of the repercussions of the Decision is the increased involvement of the TCU in defining the actions conducted by INCRA and its influence on the drafting of land reform laws and regulations since 2016, particularly concerning the definition of eligible beneficiaries. Finally, the thesis demonstrates that the increasing complexity of legislation for beneficiary selection developed since 2016 may impact the feasibility of implementing land redistribution policies, which are undergoing a lengthy process of dismantling.

Keywords: Beneficiary. Land reform. Federal Court of Accounts.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Área incorporada ao programa de reforma agrária por ano	63
Gráfico 2 – Famílias homologadas por ano	64
Gráfico 3 – Orçamento para aquisição de terras.....	224
Gráfico 4 – Decretos desapropriatórios	226
Gráfico 5 – Histórico de apuração de indícios de irregularidades.....	230
Quadro 1 – Formação Acadêmica dos Ministros	95
Quadro 2 – Histórico dos acontecimentos no período da publicação do Acórdão	121
Quadro 3 – Desbloqueio efetivado.....	198
Quadro 4 – Pontuação para a classificação de seleção de beneficiários na NE 96/2018 e NE 98/2019	247

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Registros de beneficiários do SIPRA com indícios de irregularidades	132
Tabela 2 – Registros de beneficiários do SIPRA com indícios de irregularidades após alterações	153
Tabela 3 – Totais de CPFs desbloqueados por indício	205
Tabela 4 – Apuração dos indícios de irregularidades 2018-2019 (por CPF)	227
Tabela 5 – Apuração dos indícios de irregularidades 2018-2021	230
Tabela 6 – Apuração dos indícios de irregularidades 2020-2023	232
Tabela 7 – Situação da apuração dos indícios de irregularidade e dos bloqueios administrativos em 16/01/2023 por superintendências regionais do INCRA	233
Tabela 8 – Editais de seleção de candidatos por assentamento por UF e ano	251
Tabela 9 – Seleções finalizadas	252

LISTA DE ABREVIações E SIGLAS

ABRA	Associação Brasileira de Reforma Agrária
ACP	Ação Civil Pública
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
ATES	Assessoria técnica, social e ambiental à Reforma Agrária
CadÚnico	Cadastro Único
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CCU	Contrato de Concessão de Uso
CDRU	Concessão do Direito Real de Uso
CDS	Compra com Doação Simultânea
CGU	Controladoria Geral da União
CIMI	Conselho Indigenista Missionário
CMDRS	Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável na DAP
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNBB	Conferência Nacional dos bispos do Brasil
CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPR	Cédula de Produto Rural do PAA
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CUT	Central Única dos trabalhadores
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

ESALQ	Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz
FAESPE	Fundação de Apoio ao Ensino Superior Público Estadual
FAF	Federação da agricultura familiar
FETAG	Federação dos trabalhadores na Agricultura
FETAGRI	Federação dos trabalhadores na Agricultura
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FLORA	Florestas Nacionais
FPA	Frente Parlamentar da Agropecuária
FUNAI	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
GEI	Grupo Executivo Intergovenamental para Regularização Fundiária da Amazônia Legal
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBRA	Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
IN	Instrução Normativa
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDA	Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
LOTUCU	Lei orgânica do TCU
MACIÇA	é o nome dado a folha de pagamento feita pelo Dataprev aos beneficiados pelo INSS
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MAPA	Ministério da Agricultura e Pecuária
MEPF	Ministério Extraordinário de Política Fundiária
MIRAD	Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário
MP	Medida provisória
MPF	Ministério Público Federal
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MST	Movimento dos trabalhadores rurais sem terra
NE	Norma de Execução
OCB	Organização das Cooperativas do Brasil
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos

PAE	Projeto de Assentamento Extrativista
PFDC	Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão
PFE	Procuradoria Federal Especializada
PGF	Procuradoria Geral Federal
PGT	Plataforma de Governança Territorial
I PNRA	1º Plano Nacional de Reforma Agrária
II PNRA	2ª Plano Nacional de Reforma Agrária
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PRD	Plano de Transformação Digital
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PRONATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PRONERA	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PT	Partido dos Trabalhadores
RADIS	Regularização Ambiental de Assentamentos de Reforma Agrária
RAIS	Relação Anual de informações Sociais
RDS	Reservas de Desenvolvimento Sustentável
RENAVAN	Registro Nacional de Veículos Automotores
RESEX	Reservas Extrativistas
RITCU	Regimento Interno do TCU
SAF	Subsecretaria de Agricultura Familiar
SEAD	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário
SEASC	Secretaria de Assentamentos e Colonização
SecexAmbiental	Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente
SecexAmbiental-Amazonas	Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas
Secex-MS	Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso do Sul
SERFAL	Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal
SESAN	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Pessoal
SIATER	Sistema Informatizado de Ater
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SIPRA	Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
SNSO	Sistema Nacional de Supervisão Ocupacional

SRB	Sociedade Rural Brasileira
SRFA	Superintendência Nacional de Regularização Fundiária
SISAC	Sistema de Apreciação de Atos de Admissão e Concessão
SISOBI	Sistema de Controle de óbitos
SISTERLEG	Sistema Terra Legal
SPU	Secretaria de Patrimônio da União
STF	Supremo Tribunal Federal
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUREG	superintendências regionais da CONAB
TCU	Tribunal de Contas da União
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UDR	União Democrática Ruralista
UFPR	Unidade Familiar de Produção Rural na DAP
UNEMAT	Universidade do Estado de Mato Grosso

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
Referenciais teóricos.....	22
Metodologia, fonte de dados e recortes.....	31
Estruturação da tese.....	33
CAPÍTULO 1 – A construção do beneficiário “ideal” da reforma agrária	36
1.1 Introdução.....	36
1.2 O (re)começo: redemocratização e I PNRA.....	40
1.2.1 Redemocratização.....	40
1.2.2 Proposta para o I PNRA	43
1.2.3 O I PNRA	48
1.2.4 As reações ao I PNRA e a atuação do INCRA.....	49
1.2.5 As disputas pós-I PNRA e a Constituição de 1988	51
1.3 O auge: governos FHC e Lula	54
1.3.1 Governos FHC I e II e a Reforma Agrária de Mercado	54
1.3.2 Governos Lula I e II	58
1.3.4. II PNRA.....	60
1.3.5 As Normas de Execução.....	62
1.3.6 As ações no governo Lula (2003-2010)	63
1.4 O declínio: desmonte da política de reforma agrária.....	67
1.4.1 Governo Dilma	67
1.4.2 Desmonte de políticas públicas	68
1.4.3 Investigações no Legislativo: Acórdão do TCU e CPI do INCRA e da FUNAI	70
1.4.4 Pós-impeachment	73
1.5 Conclusão do capítulo	75
CAPÍTULO 2 – O Tribunal de Contas da União e sua atuação em relação à política de agricultura familiar no período de 2014 a 2018.....	78
2.1 Introdução.....	78
2.2 O Tribunal de Contas da União	79
2.2.1 O “lugar” e as atribuições do Tribunal de Contas da União a partir da Constituição de 1988	79
2.2.2 O aumento do poder do TCU: como aconteceu?.....	82
2.2.3 Consequências do aumento de poder do TCU	86

2.3 Sociologia do Direito e o TCU	91
2.3.1 Formação Acadêmica dos Ministros do TCU	94
2.4 Auditorias do TCU em programas da agricultura familiar	97
2.4.1 Acórdão 2.653/2008 – PRONERA.....	97
2.4.2 Acórdão 451/2014-TCU-Plenário: Programa Garantia Safra	99
2.4.3 Acórdão 627/2015-TCU-Plenário: Programa Terra Legal	103
2.4.4 Acórdão 646/2017-TCU-Plenário: PAA	107
2.4.5 Acórdão 1197/2018-TCU-Plenário: DAP	112
2.5 Conclusão do capítulo	115
CAPÍTULO 3 – Acórdão 775/2016-TCU-Plenário.....	118
3.1 Contexto e antecedentes	120
3.1.1 Contexto de publicação do Acórdão.....	120
3.1.2 Auditorias precedentes	122
3.1.3 Histórico dos acórdãos do TCU sobre o Programa Nacional de Reforma Agrária	123
3.1.4 Relatório de auditoria da CGU	124
3.2 O Acórdão 775/2016-TCU-Plenário.....	129
3.2.1 Relatório	129
3.2.2 Metodologia e resultado	130
3.2.3 Tipos de indícios de irregularidades.....	134
3.2.4 Justificativa para o pedido de medida cautelar	142
3.2.5 Oitiva com o INCRA.....	145
3.2.6 O voto do ministro.....	149
3.2.7 O Acórdão	154
3.2.8 A força do TCU por meio do Acórdão	154
3.3 As reações.....	157
3.3.1 Reações do INCRA	157
3.3.2 Manifestação do INCRA antes do Acórdão	157
3.3.3 Defesa do INCRA pós-Acórdão.....	161
3.3.4 Reações dos movimentos sociais e partidos políticos	168
3.3.5 Manifestações nos movimentos sociais	168
3.3.6 Encaminhamentos dos partidos políticos	170
3.4 Conclusão do capítulo	172
CAPÍTULO 4 – A “trajetória” da medida cautelar	175
4.1 Primeira parte: a disputa contínua.....	176
4.1.1 Acórdão 1086/2016-TCU-Plenário de 04/05/2016	177

4.1.2 Decreto 8.738/2016	179
4.1.3 Investigação das responsabilidades dos gestores	184
4.1.4 Parecer do Ministério Público	185
4.2 A negociação	187
4.2.1 Apresentação do plano de providências pelo INCRA	188
4.2.2 Acórdão 2451/2016-TCU-Plenário	192
4.3 Desdobramentos após a publicação do Acórdão 2451/2016-TCU-Plenário: ações administrativas e mudanças na legislação.....	195
4.3.1 Resposta do INCRA: encaminhamentos	196
4.3.2 Publicação da Medida Provisória 759/2016	200
4.3.3 A cartilha	201
4.3.4 Respostas do INCRA pós-MP 759/2016.....	203
4.4 Suspensão da medida cautelar: o fim?	207
4.4.1 Desdobramentos dos encaminhamentos de assentados e políticos ao TCU.....	207
4.4.2 Acórdão 1976/2017-TCU-Plenário.....	211
4.5 Conclusão do capítulo	214
CAPÍTULO 5 – Desdobramentos do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário e do Acórdão 1976/2017-TCU-Plenário	218
5.1 Introdução.....	218
5.2 Paralisação da criação de assentamentos e seleção de beneficiários.....	219
5.3 Bloqueio administrativo dos beneficiários com indícios de irregularidades.....	227
5.4 Presença do TCU na definição das ações a serem praticadas pelo INCRA	235
5.4.1 Acórdão 3155/2019-TCU-Plenário	236
5.4.2 Acórdão 169/2023-TCU-Plenário, de 08/02/2023	239
5.5 Mudanças na legislação.....	242
5.6 Seleção por edital.....	249
5.7 Conclusão do capítulo	255
6 CONCLUSÃO	257
6.1 Possíveis desdobramentos da pesquisa	263
REFERÊNCIAS	265
ANEXO – Principais leis e normas sobre quem pode ser beneficiário da reforma agrária	278

INTRODUÇÃO

Em abril de 2016, no auge da disputa política e discursiva em torno do impeachment de Dilma Rousseff, Presidente da República (2011-2016), o Tribunal de Contas da União (TCU) publicou o Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, onde determinou cautelarmente a suspensão de várias ações da política de reforma agrária conduzidas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). A paralisação determinada pelo TCU foi inédita por ter sido determinada por órgão de controle e, principalmente, pela magnitude dos seus efeitos sobre a política. O Acórdão foi decorrente de uma fiscalização do TCU – realizada por meio de cruzamentos de banco de dados – que pretendia averiguar as irregularidades na seleção de beneficiários e sua permanência nos lotes de reforma agrária. Para o Tribunal de Contas, haveria quase seiscentos mil beneficiários da política com indícios de irregularidade, o que justificaria a determinação da paralisação de várias ações a fim de evitar ilegalidades e prejuízos financeiros.

À paralisação determinada pelo TCU se juntou à mudança de gestão no Executivo Federal que ocorreu após o impeachment da Presidente Dilma Rousseff. Nesse contexto, como veremos, num primeiro momento, ocorreu uma grande paralisia numa política que já vinha perdendo centralidade no governo e, num segundo momento, foram introduzidas mudanças de rota da política conduzida pelo INCRA, com destaque para a aprovação da Lei 13.465/2017, que alterou em vários aspectos a Lei Agrária, e a ênfase na titulação de assentamentos. Em setembro de 2017, o TCU suspendeu a determinação de paralisação das ações do INCRA por meio do Acórdão 1976/2017-TCU-Plenário. Neste Acórdão, o Tribunal também determinou uma série de orientações em relação às futuras ações do INCRA, relacionadas especialmente com as seleções de beneficiários, cuja execução será acompanhada pelo Tribunal pelo período de dez anos. A política de reforma agrária continuará, portanto, submetida à Corte de Contas, cuja atuação é essencialmente orientada para o monitoramento e controle de gastos.

Considero que para a política de reforma agrária e para o INCRA, órgão onde atuo como analista em reforma e desenvolvimento agrário desde 2006, o Acórdão do TCU e seus desdobramentos representaram um momento crítico de inflexão da política, especialmente em relação às definições sobre quem pode ser beneficiário da reforma agrária. E essas redefinições dos critérios de seleção inscritas na Lei agrária em 2017 condicionam a própria possibilidade de realização da política redistributiva. A análise desse Acórdão, um dos eventos definidores das mudanças ocorridas na política pública depois de 2016, é o tema de pesquisa desta tese.

A tese apresenta uma análise de política pública, mas também desenvolve um estudo sobre o campo institucional e o campo do Direito, visto que o cerne do Acórdão se relaciona com a disputa sobre as definições legais sobre quem pode ser beneficiário da reforma agrária. Para Thompson (1997), a lei pode ser vista instrumentalmente como mediação e reforço das relações de classe existentes e, ideologicamente, como sua legitimadora. Ao mesmo tempo, o autor ressalta que a lei tem sua própria história e lógica de desenvolvimento independente.

Além dessas definições, ajudam a nortear esta pesquisa as perguntas e questionamentos sobre a construção e aplicação da lei presentes no texto de Thompson sobre a Lei Negra¹. O autor questiona: havia uma emergência para a edição da Lei? Se havia, que emergência era essa? E essa emergência precisava ser resolvida com tanto rigor? A quem servia esse rigor? Esses questionamentos contribuem para nortear o estudo da construção/interpretação e uso das leis de reforma agrária pelo TCU.

Em 2019, ao ingressar no doutorado do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), o meu tema inicial de pesquisa de tese era diferente: pretendia realizar uma avaliação de alguma política pública voltada para o desenvolvimento dos assentamentos como crédito, titulação e assistência técnica. A questão que procurava responder era o quanto e como essas políticas impactavam a vida dos assentados. Durante o curso, o recorte específico do tema para a tese foi alterado, mas a opção de estudar reforma agrária permaneceu, pois, além do meu vínculo profissional com o tema, entendo que estudos sobre a política fundiária – que já foram bem mais numerosos em épocas predecessoras – continuam sendo importantes, tanto pela relevância social da questão quanto pelas possibilidades de trazer contribuições teóricas para os estudos de políticas públicas. Em termos de relevância social, a política de reforma agrária continua sendo uma das poucas opções de democratização do acesso à terra no país caracterizado por imensa concentração fundiária. Além disso, existe uma população de quase um milhão de famílias sob a gestão do INCRA e submetidas às normas da reforma agrária. Os assentados dos projetos de assentamento e os beneficiários de regularização fundiária estão sob vigilância tanto do INCRA quanto de diversos órgãos de controle como TCU, CGU, entre outros. Em termos de estudos de política pública, o foco na política de redistribuição fundiária, por seu caráter conflitivo e mutante, traz a possibilidade de identificação de diferentes formas de ações acionadas pelos diversos atores

¹ Em *Senhores e Caçadores*, E. P. Thompson apresenta o contexto em que foi elaborada a Lei Negra na Inglaterra de 1723. Essa lei tinha como objetivo punir severamente os caçadores clandestinos que entravam nos parques e florestas para delas tirar alimento ou itens como madeira.

envolvidos nas disputas pelas definições das políticas. O estudo da política de redistribuição fundiária brasileira pode trazer importante contribuição aos estudos que pretendem entender as permanências e mudanças nas políticas públicas.

No decorrer do curso percebi que seria mais pertinente substituir o tema mais genérico de avaliação de alguma política pública pelo estudo de um dos “eventos” recentes associados à inflexão da política dos anos 2016-2017. Na minha avaliação, esse período teve três situações marcantes: o Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, meu objeto de reflexão, a Lei de Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017) e a ênfase na titulação². O estudo de algum desses “eventos” recentes certamente contribuiria para a compreensão das mudanças ocorridas na política e para o entendimento de como os diversos atores atuaram para que essas mudanças ocorressem e em qual direção.

Assim, por perceber que já existiam algumas pesquisas feitas ou em curso sobre titulação e sobre a Lei de Regularização Fundiária e existiam menos estudos sobre o Acórdão e, por outro lado, por entender que o Acórdão teve vários desdobramentos – inclusive sobre definições da Lei de Regularização Fundiária –, escolhi esse “evento” como tema da pesquisa. O meu foco da tese passou então a ser estudar o Acórdão 775/2016-TCU-Plenário e seus desdobramentos na política de reforma agrária. O fato de eu conhecê-lo, mas não ter sido o foco da minha atuação profissional principal no período de sua publicação, tornou possível um certo distanciamento que eu desejava para a realização da pesquisa. Acessei e li praticamente todos os documentos pela primeira vez como doutoranda do CPDA e não como analista em reforma agrária – mesmo que, obviamente, a bagagem que eu tinha com o tema como servidora do INCRA, especialmente o contato com o cadastro dos beneficiários, tenha influenciado a leitura dos documentos, assim como a formação teórica feita no CPDA orientou a interpretação³.

Para efetuar esta pesquisa de tese, pareceu-me adequado o arcabouço teórico da análise de políticas públicas, especialmente por meio das contribuições do neoinstitucionalismo histórico com ênfase no conflito entre grupos pelos recursos das políticas públicas e na assimetria de poder nesses conflitos (Mahoney; Thelen, 2010), principalmente para analisar as permanências e mudanças na política de reforma agrária. Posteriormente, com a percepção de que o TCU, apesar de não ser um órgão do Judiciário, em muito emula o Judiciário – e que as

² O governo do Presidente da República Michel Temer (2016-2019) definiu a titulação de lotes da reforma agrária como a principal política a ser realizada pelo INCRA.

³ A formação que obtive no mestrado em Planejamento Urbano e Regional no IPPUR/UFRJ e a dissertação desenvolvida sobre políticas públicas de habitação e saneamento no Orçamento Participativo de Porto Alegre, certamente, também influenciaram a forma como este trabalho foi elaborado.

disputas do Acórdão se davam em torno do sentido da lei –, foram sendo acionados os estudos de Bourdieu (1989b) sobre campo jurídico, definindo como o campo caracterizado pela “concorrência pelo monopólio ao direito de dizer o direito”. Foram também referências importantes para o entendimento da atuação do TCU os estudos realizados no Brasil, especialmente por Arantes e Moreira (2019), sobre a disputa por proeminência e poder entre os diferentes órgãos de Estado, como Ministério Público, Polícia Federal, TCU, entre outros, visto que a disputa entre INCRA e TCU – e a tentativa de o TCU ampliar seu espaço de atuação – é uma das características do Acórdão, como mostram os capítulos 3, 4 e 5.

A pesquisa desse acontecimento da política de reforma agrária recente pode contribuir para a compreensão do período de desmonte⁴ da política, mas também pretende trazer elementos para a compreensão de mais longo prazo da política fundiária, principalmente no que diz respeito às definições legais e normativas sobre quem pode ser beneficiário da Reforma Agrária. Essas definições construídas ao longo do tempo, em diversos espaços institucionais (Congresso Nacional, Casa Civil, INCRA e Ministérios), como veremos no capítulo 1, impactam as possibilidades da política e são a base para as fiscalizações realizadas por órgãos de controle como o TCU. Além disso, esta pesquisa busca trazer elementos para a compreensão da atuação do TCU em relação às políticas públicas para o meio rural. Como veremos no capítulo 2, o TCU é um ator que vem aumentando sua presença no campo institucional brasileiro e interferindo na administração pública (Rosilho, 2016; Sundfeld *et al.*, 2017, Fonseca, 2021), o que justifica a necessidade de mais estudos sobre seu funcionamento e atuação especialmente nas áreas de Ciências Sociais onde os estudos ainda são em menor quantidade que em outras, como no Direito.

Para entender o Acórdão e seus desdobramentos, o objetivo principal desta pesquisa de tese, é preciso antes entender a possibilidade da existência do Acórdão, da forma e no período em que se deu. Então, como objetivos secundários da tese, foram definidos:

- 1) compreender como a legislação e as normas sobre o beneficiário ideal da reforma agrária, base legal considerada pelo TCU na sua fiscalização, foram sendo construídas ao longo da história da política;
- 2) compreender que órgão era o TCU no campo institucional brasileiro e qual era a sua ação em relação ao conjunto de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar no período em o Acórdão 775/2016-TCU-Plenário foi publicado.

⁴ A teoria do desmonte de políticas públicas é apresentada no capítulo 1.

Obviamente, os dados do contexto histórico onde ocorreu a realização da auditoria que resultou no Acórdão – ou seja, os anos 2015 e 2016 – são um fator central na explicação da emergência do Acórdão, o que foi incorporado à pesquisa.

Com essas informações sobre uma das dimensões históricas das definições sobre o beneficiário da reforma agrária e sobre a atuação do TCU, realizei a leitura e análise dos documentos relacionados ao Acórdão, buscando responder uma série de questões:

1. Quais as principais disputas e divergências entre TCU e INCRA no Acórdão?
2. Houve mudança de postura do INCRA e do TCU durante a disputa?
3. O que o TCU buscou por meio desse Acórdão?
4. Que atores, além do TCU e INCRA, participaram do processo?
5. Quais os desdobramentos imediatos e de longo prazo para a política de reforma agrária desse Acórdão e da atuação do TCU?
6. Como as redefinições das normas sobre o beneficiário da reforma agrária impactam a possibilidade de realizar a política?

O trabalho de pesquisa e análise dos documentos para tentar entender o objeto de estudo da tese foi desenvolvido com essas questões em mente, contando com o suporte do referencial teórico principal – sociologia do direito e análise de políticas públicas – e as contribuições da literatura produzida no Brasil sobre reforma agrária e a atuação do TCU.

Referenciais teóricos

Este estudo utilizará aporte teórico do Neoinstitucionalismo histórico e da Sociologia do Direito, mas como o evento relacionado à política de reforma agrária está inserido num contexto de relações sociais mais amplo, farei, inicialmente, referência a categorias analíticas mais gerais como dominação, poder e Estado, que estarão de alguma forma presentes durante todo o texto.

Max Weber apresentou alguns conceitos basilares para os estudos que têm como foco a atuação do Estado e a burocracia, como legitimidade e formas de dominação. Para Weber (2014, p. 22), a vigência legítima de uma ordem – que tem a probabilidade de orientar as relações sociais – pode ser atribuída pelos agentes em virtude da tradição, de uma crença afetiva, de uma crença racional ou em virtude de um estatuto existente, em cuja legalidade se acredita.

Essa legalidade pode ser considerada legítima em virtude de um acordo entre os interessados ou em virtude de imposição dentro de uma dominação considerada legítima.

Segundo Weber, a crença na legitimidade de uma ordem é o que possibilita a dominação, que se caracteriza pela “probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas” (2014, p. 139). A partir da definição de dominação, o autor apresenta as suas três formas típicas: a dominação carismática, a dominação tradicional e a dominação legal-burocrática, que é uma das principais dimensões para se entender as políticas públicas e, principalmente, a atuação do TCU, no caso da presente pesquisa. A dominação legal-burocrática, para Weber (p. 142-143), baseia-se na presença das seguintes ideias:

- todo o direito pode ser estatuído de forma racional – racional referente a fins ou valores;
- todo o direito é um cosmos de regras abstratas;
- a obediência “somente” ao direito, inclusive pelo “superior” da hierarquia oficial.

Como categorias fundamentais da dominação burocrática-legal, encontram-se as seguintes características:

1. um exercício contínuo de funções oficiais;
2. a definição de competências limitadas;
3. o princípio da hierarquia;
4. a existência de um corpo administrativo burocrático recrutado em função de qualificação profissional para a aplicação das regras técnicas;
5. o princípio da documentação dos processos administrativos.

Para Weber (2014, p. 144), o quadro administrativo legal tem possibilidade de aplicação universal, com destaque para o Estado e os órgãos deste, mas não somente, pois pode ser adotado – e o é – nas instituições religiosas ou nas empresas privadas. Assim, “é o mais importante na vida cotidiana, pois na vida cotidiana dominação é, em primeiro lugar, administração”.

Bourdieu (2012), por sua vez, introduz em sua análise as definições sobre dominação e violência simbólica. Para ele, o Estado – campo administrativo ou campo da função público –

é o local do monopólio não só da violência física legítima, como estabelecera Weber⁵, mas também da violência simbólica legítima. Bourdieu afirma, inclusive, que o monopólio da violência simbólica legítima é a condição da posse do exercício do monopólio da própria violência física.

Uma categoria central para entender a dominação simbólica pelo Estado e que será analisada no meu trabalho são os Atos de Estado, que “são atos políticos com pretensões a ter efeitos no mundo social. Esses atos políticos devem sua eficácia a sua legitimidade e a crença na existência do princípio que os fundamenta.” (Bourdieu, 2012, p. 39). Os atos de Estado têm em comum serem ações feitas por agentes dotados de uma autoridade simbólica e seguidos de efeitos. Os atos de Estado compreendem a realização das estatísticas, das classificações, “o poder de nominar”, a criação de leis e políticas públicas e o poder de fiscalizar.

A ideia da dupla determinação das ideologias apresentada por Bourdieu poderá ajudar a entender as ações de alguns atores nas disputas em torno do Acórdão. Para o autor, as ideologias devem as suas características tanto à classe a quem elas servem quanto ao interesse específico daqueles que as produzem (Bourdieu, 1989a). Miceli (2012) desenvolve essa noção na introdução do livro *Sobre o Estado* de Bourdieu, ao falar sobre a construção do Estado Moderno, que tem uma participação muito forte dos juristas e que, desde o início, apresentam-se como os representantes do caráter universal, público e oficial do Estado. Ao mesmo tempo, garantem os interesses particulares das suas corporações. Conforme o autor (2012, p. 24), “Sendo a um só tempo árbitros e partes interessadas, os juristas exercem o papel decisivo de legitimar o monarca sem abrir mão da competência técnica em prol da universalização de seus interesses como detentores do capital particular de juristas”.

A discussão sobre o Direito e o campo jurídico é central no presente estudo, como já apontado, pois as disputas que conformam o evento estudado se dão principalmente nesse campo. As elaborações de Pierre Bourdieu sobre campo jurídico apresentadas em *A força do Direito: elementos para uma sociologia do campo jurídico* (1989b) são as principais norteadoras analíticas desta pesquisa.

Na teoria da ação construída por Bourdieu, os conceitos de *campo* e *habitus* são centrais e indissociáveis e, como indica o próprio autor (1989a, p. 31), são essencialmente conceitos metodológicos relacionados com a prática de fazer pesquisa. Vários estudiosos usaram essa

⁵ Para Weber (2014, p. 34): “Uma empresa com caráter de instituição política denominamos Estado, quando e na medida em que seu quadro administrativo reivindica com êxito o monopólio legítimo da coação física para realizar as ordens vigentes”.

base metodológica em suas pesquisas e procuraram apresentar definições teóricas sobre os principais conceitos. Entre os estudiosos que seguiram a linha metodológica proposta por Bourdieu está Yves Dezalay, que foi um dos teóricos que deu continuidade aos estudos de Bourdieu sobre o campo jurídico⁶. Num texto sobre os 25 anos do artigo *A Força do Direito*, Dezalay e Madsen (2012) procuram sistematizar os principais pontos do artigo de Bourdieu e também revisitar as definições gerais do sociólogo francês para os estudos sociais. Para Dezalay e Madsen (2012, p. 441), um *campo* é um local de luta entre diferentes agentes onde são mantidas diferentes posições com base na quantidade e nas formas de capital possuídas, e *habitus* é geralmente definido como os esquemas internalizados que orientam o comportamento dos agentes; é um sentido prático da realidade que se adquire ao longo da trajetória particular e individual do agente. Uma característica importante do conceito de campo é a sua não delimitação prévia e rígida. Para Bourdieu (1989a, p. 31), “o limite de um campo é o limite de seus efeitos, ou, em outro sentido, um agente ou uma instituição faz parte de um campo na medida em que nele sofre efeitos ou nele os produz”. Por isso, como durante o estudo dos acórdãos foi possível observar que o TCU, apesar de não ser um órgão do Judiciário, procura atuar no campo jurídico, disputando a interpretação das leis, ficou evidente a pertinência do uso da metodologia sobre campo jurídico para entender o tema de estudo desta tese.

Bourdieu, em *A força do Direito: elementos para uma sociologia do campo jurídico* (1989b), começa a definir campo jurídico pelo que ele não é na sua concepção. Para o autor francês, campo jurídico não é o espaço absolutamente autônomo que os juristas pretendem/defendem em suas teorias, mas assinala que uma das principais características do campo é justamente essa busca incessante dos juristas por construírem um corpo de doutrinas de regras completamente independentes dos constrangimentos e das pressões sociais. Por outro lado, Bourdieu também diz que o campo jurídico não se resume a um simples instrumento de dominação dos dominantes, mesmo que, pelas afinidades de *habitus* de juristas e de grupos dominantes, os juristas tendem a ter a mesma visão dos dominantes e existe pouca probabilidade da formulação e da aplicação da lei ser desfavorável aos dominantes. Para Bourdieu (1989b, p. 211), o campo jurídico se caracteriza pela

Existência de um universo social relativamente independente em relação às pressões externas, no interior do qual se produz e se exerce a autoridade jurídica, forma por

⁶ Para Almeida (2011), também no Brasil a noção de campo jurídico vem sendo utilizada em diversos estudos com viés sociológico ou antropológico sobre a Justiça, suas instituições e seus atores. No capítulo 2 apresentarei algumas dessas contribuições teóricas sobre campo jurídico no Brasil.

excelência da violência simbólica legítima cujo monopólio pertence ao Estado e que se pode combinar com o exercício da força física.

A existência desse monopólio é um dos fundamentos da autonomia do campo. Outras características centrais do campo são a busca pelo efeito de neutralização, efeito de universalização⁷ e efeito de hermetismo. Segundo o autor, apesar da busca dos efeitos de neutralização e universalização, o que se vê no conteúdo prático da lei por meio dos veredictos jurídicos é uma disputa pela significação da lei, especialmente de suas lacunas e de suas contradições. Essas disputas se dão tanto pelo interesse que cada subcampo ou jurista tem em obter mais poder no interior no campo, como pelas percepções diversas dos integrantes do campo sobre as leis. Segundo Bourdieu, as diferentes percepções dos juristas dependem estreitamente da posição ocupada por eles no espaço social.

Bourdieu destaca o fato de o Direito ser a forma do Estado exercer seu poder simbólico. Para o autor, “O direito é a forma por excelência do discurso actuante, capaz, por sua própria força, de produzir efeitos” (Bourdieu, 1989b, p. 237).

Em “*Juristes purs et marchands de droit. Division du travail de domination symbolique et aggiornamento dans le champ du droit*” (1990), Dezalay busca entender mudanças ocorridas no campo jurídico na década de 1980. Ao analisar as mudanças ocorridas com a proeminência do que ele chama de “*marchands de droit*” no campo jurídico no período, o autor mostra as mudanças, mas, principalmente, as principais características do campo que definem a possibilidade e magnitude das mudanças. Para Dezalay, o campo jurídico muda num processo autorregulado para manter o seu poder simbólico.

Conforme Dezalay, o espaço buscado (e, de certa forma, conquistado pelos escritórios de consultoria e pelo Direito empresarial dentro do campo jurídico) foi uma adaptação do campo a mudanças mais amplas como a globalização do mercado financeiro e um crescimento muito rápido de um mercado internacional de serviços. Os ‘mercadores do Direito’ lutam pelo reconhecimento da lógica do mercado no campo jurídico, mas, ao mesmo tempo, sabem que a aprovação dessa mudança depende de sua notoriedade como juristas. O autor destaca que, apesar das batalhas aparecerem publicamente, as definições e redefinições são elaboradas pelos próprios juristas, pois uma das características principais do campo jurídico é sua grande

⁷ Sobre os efeitos de universalização e neutralização buscados no campo jurídico, Dezalay e Madsen (2013, p. 438) explicam: “*Law thereby produces a rhetoric of universality and neutrality: On one hand, universality is expressed by the generality of the law in reference to trans-subjective values that presuppose the existence of an ethical consensus and by the use of formulas that leave little room for individual variation; on the other hand, neutrality is expressed by the use of passive and impersonal grammatical constructions, helping normative expressions to appear neutral.*”

autonomia. Para Dezalay, por meio dessas lutas internas, o campo jurídico está sempre demonstrando sua independência. Esses embates não são apenas a base para um ajuste político permanente no campo profissional, mas também o princípio da conservação de seu capital simbólico. Evitam qualquer dano intempestivo à credibilidade social desses profissionais, ao mesmo tempo que contribuem para a transição suave da tradição para a modernidade. E como limitam a margem de manobra dos grupos que contestam e buscam mudanças, esses enfrentamentos internos também favorecem a disseminação desses novos modelos de prática jurídica. Ao torná-los conhecidos, também os tornam reconhecidos como um dos futuros possíveis do modelo profissional.

Por outro lado, Dezalay lembra que, apesar dos mercadores do Direito serem importantes para a prosperidade e atualização do campo, as decisões são tomadas pelos juristas puros. Aliás, por uma elite desses juristas puros, que geralmente são representados pelos juristas das altas Cortes de Justiça. As hierarquias são uma outra característica marcante do campo jurídico.

Voltando às reflexões de Bourdieu, a linguagem tem lugar de destaque em seus estudos sobre dominação simbólica. Na obra *A Economia das Trocas Linguísticas* (2008), o autor explica que as trocas linguísticas, além de relações de comunicação, são também relações de poder simbólico onde se retraduzem as relações de força entre os locutores ou seus respectivos grupos. Para o autor, no campo jurídico, a linguagem alcança o máximo de sua capacidade performativa. Bourdieu (2008, p. 28) pontua que “O discurso jurídico é uma palavra criativa, que faz existir o que ela enuncia. Ela é o limite ao qual pretendem todos os enunciados performativos, bençãos, maldições, ordens, desejos ou insultos”. A linguagem tem capacidade performativa quando é dita por quem tem competência técnica e social legítima para se manifestar da forma como se manifesta, e essa capacidade performativa é proporcional à autoridade de quem a pronuncia.

Dezalay (1990) destaca que características da linguagem jurídica ajudam a conformar o campo do Direito. Para Dezalay, a linguagem jurídica ajuda a afastar do debate acadêmico do Direito todas as determinações sociais. Para o autor, os juristas do Direito puro debatem apenas situações abstratas em que a violência e a heterogeneidade das relações sociais foram previamente recodificadas em taxonomias jurídicas. As diferentes etapas sucessivas do processo de transcrição, redução, a recodificação jurídica de um problema inicialmente formulado por leigos na linguagem comum, simultaneamente contribuem para uma distorção, reinterpretção e reatualização das categorias do discurso jurídico. Esta divisão hierárquica do

trabalho permite aos "juristas entre os juristas" consolidar a imagem de um Direito fora do mundo.

A literatura de Bourdieu, Dezalay e outros autores sobre campo jurídico pode auxiliar no entendimento da atuação do TCU em alguns aspectos. Uma questão é verificar como o TCU, que não é um órgão do sistema de justiça – ou seja, não é formado por “juristas” a priori – mas disputa a interpretação das leis, busca se inserir no campo jurídico, quais as estratégias utilizadas para que seus técnicos e, principalmente, seus ministros sejam reconhecidos como possuidores da legitimidade técnica e social para disputar o “monopólio do direito de dizer o direito”. A exemplo dos “mercadores do Direito” apresentados por Dezalay, o TCU também representa valores identificados com a lógica da preponderância da eficiência econômica. Seguindo as pistas de Dezalay, é possível supor que o TCU procure modificar os limites do campo para aumentar seu poder. E também, segundo o autor, o próprio campo costuma definir o quanto haverá de mudança para que aconteça uma adaptação aos novos tempos sem que os juristas tenham diminuição do seu poder simbólico.

Como veremos ao longo da tese, a questão do poder em suas mais variadas dimensões (social, política, econômica, simbólica) é fundamental no processo que procuramos estudar. E se expressa, por exemplo, na busca pelo fortalecimento e ampliação do poder dos órgãos estatais que disputam a interpretação das leis: a legitimidade para interpretar as leis dá aos órgãos mais poder para atuar dentro do Estado, e maior poder pode significar mais legitimidade para interpretar as leis⁸.

Outra definição central que nos ajuda a entender a ação do TCU por meio do Acórdão é verificar a existência da dupla determinação das ideologias defendida por Bourdieu: no texto do Acórdão, o órgão de controle busca ao mesmo tempo se fortalecer e fortalece as posições da classe dominante em relação à política de assentamentos rurais?

Ademais, para entendermos as permanências e mudanças na política de reforma agrária, também serão acionadas algumas teorias de análise de política pública, especialmente as apresentadas pelo neoinstitucionalismo, que foca seus esforços nos estudos das instituições⁹.

⁸ Arantes e Moreira (2019), em seu estudo sobre a disputa por poder entre os diversos órgãos estatais brasileiros, enfatizam a busca destes por uma aproximação do sistema de justiça como estratégia para aumentar poder e proeminência. Os argumentos dos autores serão apresentados com mais detalhes no capítulo 2 desta tese que focará no estudo da atuação do TCU.

⁹ Instituições entendidas pelos neoinstitucionalistas como conjuntos de práticas regularizadas com uma qualidade semelhante a regras, estruturam o comportamento de atores políticos e econômicos (Hall, 2010). Esse conceito difere do usado na sociologia clássica de Weber (2014, p. 32-33), por exemplo, para quem instituição é uma associação cuja ordem estatuída se impõe a toda ação, com determinadas características que têm lugar dentro de determinado âmbito de vigência e uma instituição que é sobretudo o Estado.

Dentre as abordagens do neoinstitucionalismo – sociológica, escolha racional ou histórica¹⁰ – destacaremos, principalmente, as contribuições da vertente histórica.

O neoinstitucionalismo histórico é uma abordagem que construiu um arcabouço robusto para a compreensão das permanências nas instituições por meio do conceito de *path dependence* ou *dependência de caminho*, que procura explicar como decisões anteriores ou experiências feitas no passado restringem ou influenciam eventos ou decisões posteriores. Recentemente, os principais estudiosos dessa abordagem têm realizado vários esforços para entender as diversas formas de mudança, tanto as provocadas por fatores externos, que já tinham sido incorporadas nas primeiras versões da teoria, quanto as graduais e provocadas por fatores endógenos (Mahoney; Thelen, 2010). Como já mencionado, nessa abordagem, a ideia do conflito entre grupos pelos recursos das políticas públicas, a assimetria de poder nesses conflitos e a noção da não neutralidade do Estado são centrais para explicar o desenvolvimento das políticas públicas. Para Mahoney e Thelen (2010), políticas são instrumentos distributivos, carregados de implicações de poder e, por isso, o conflito e as ambiguidades são vistos como constituintes das instituições. Os grupos que obtêm vantagens distributivas tendem a querer manter as instituições como estão; os outros tendem a procurar mudanças. Para garantir a permanência da instituição se faz necessário, muitas vezes, criar leis e regras, mas justamente essas regras carregam o próprio potencial de mudança, pois abrem espaços para interpretação. Ou seja, propriedades básicas das instituições contêm as possibilidades de mudança. Mudanças incrementais surgem precisamente nas lacunas ou nos pontos fracos entre a regra e sua interpretação ou a regra e sua aplicação. Uma das questões levantadas pelos autores é sobre o fato de que quem formula a lei – ou a política pública – não é quem aplica a lei ou a política pública. Por isso, atores como a burocracia e o Judiciário, encarregados da implementação, interpretação e fiscalização, têm papéis importantes a desempenhar, influenciando a evolução institucional.

Utilizando os pressupostos do neoinstitucionalismo histórico, Sheingate (2010) realizou um estudo sobre mudança institucional a partir da análise de mudanças nas normas de funcionamento do Congresso Americano. Para o autor, algumas situações são propícias a mudanças provocadas por interpretações divergentes das normas, como as situações em que a regra formal difere da prática cotidiana ou situações em que existe a sobreposição de diferentes autoridades e, especialmente, quando existem situações de multiplicação das leis. O autor

¹⁰ Sobre as definições, diferenças e semelhanças entre as diferentes correntes do neoinstitucionalismo, ver Hall e Taylor (2003) e Palier e Surel (2005).

também destaca que, além das normas em si, é necessário observar o contexto mais amplo em que elas estão inseridas e a atuação dos agentes para entender a possibilidade e a magnitude das mudanças: nem só o contexto explica as mudanças, nem somente a ação dos agentes.

O autor enfatiza que a multiplicidade das leis abre espaço para a exploração de conflitos e contradições. Dessa forma, podem ser criados precedentes que resultarão na mudança das normas. Segundo Sheingate (2010), a multiplicidade das leis possibilita grande liberdade de ação por causa das interpretações divergentes, mas isso só é válido para alguns – os que possuem postos de autoridade e possuem conhecimento sobre as normas. Ou os que podem pagar pessoas com conhecimento, como é o caso de grandes companhias e empresas. Para os mais pobres não existe toda essa liberdade. Dessa forma, o autor acredita que a grande multiplicidade das leis pode ser um fator de aumento da desigualdade social.

Hall (2010) procura fazer uma síntese das contribuições dos neoinstitucionalistas históricos para a análise das mudanças nas instituições no seu contato com as análises das vertentes da escolha racional e da abordagem sociológica. Para o autor, além da ênfase nas relações de poder, os neoinstitucionalistas históricos atribuem um papel importante aos sistemas de crenças nos processos de formações de coligações que buscam a mudança institucional. As crenças instrumentais são vistas como fundamentais para a formação de coligações que decidem buscar a mudança institucional mesmo perante a incerteza sempre presente quanto aos resultados dessa mudança. Por outro lado, o compartilhamento de crenças normativas – especialmente em relação a noções de Justiça – são importantes quando há a necessidade de coordenação de grupos maiores, como partidos políticos, em apoio a mudanças, mesmo quando essas mudanças envolvem interesses materiais objetivos dos grupos que pleiteiam a mudança. A importância das crenças normativas faz com que as identidades sejam bastante relevantes no processo de construção de coligações.

Num diálogo com uma abordagem mais sociológica, os neoinstitucionalistas históricos enfatizam o fato de as instituições não serem sistemas fechados, mas parte de disputas por poder. A ambiguidade, nessa abordagem, é parte intrínseca das instituições e, por isso, as normas são sujeitas a frequentes interpretações e reinterpretações. Essas reinterpretações podem ser acompanhadas por disputadas abertas, quando os atores que buscam poder ou recursos procuram tirar proveito do potencial contraditório das instituições.

Além dessas mudanças mais perceptíveis, comumente frutos de disputas abertas, Hall também lembra das mudanças contínuas, que se dão por meio de ajustes incrementais (e mesmo

experimentais) na aplicação de regras, sem que haja grandes mobilizações para a formação de coligações que apoiem a mudança.

O autor ainda destaca o fato de a mudança de uma instituição acontecer num contexto em que existem outras instituições que não mudam, limitando a direção e a magnitude das mudanças possíveis.

Metodologia, fonte de dados e recortes

A pesquisa foi realizada principalmente a partir de levantamento e análise documental. A maior parte dos documentos analisados veio do próprio TCU. Foi analisada uma série de acórdãos: o próprio Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, os acórdãos posteriores relacionados a esse citado, acórdãos referentes a outras políticas públicas – como, por exemplo, ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), ao Programa Terra Legal, à Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) e ao Plano Garantia Safra. Todos esses acórdãos são públicos e podem ser obtidos diretamente no site do órgão de controle. Esses acórdãos trazem relatórios sobre as negociações com o INCRA e/ou outros órgãos responsáveis pelas políticas avaliadas, mas esses relatórios são a versão oficial do TCU sobre os encaminhamentos e discussões. Para ter acesso a uma diversidade maior de posicionamentos por parte dos atores que participaram das disputas e encaminhamentos sobre o Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, também analisei os documentos que fazem parte do processo administrativo referente à auditoria que resultou no Acórdão. São 468 peças que englobam documentos tão diversos quanto os próprios acórdãos, as defesas do INCRA, as manifestações do Ministério Público no TCU, pedidos de assentados e as manifestações de deputados federais. São documentos produzidos por órgãos e indivíduos muito diferentes, dirigidos, recepcionados e inseridos no processo pelo TCU. Esse processo é o histórico do Acórdão que mostra a complexidade do processo que vai muito além dos relatórios dos acórdãos onde o TCU seleciona e relata (na sua interpretação ou no seu interesse) os principais componentes da trajetória do Acórdão. Como mostra Weber (2014) ao refletir sobre os tipos de dominação, a documentação dos processos é um dos pilares da dominação legal-burocrática; o TCU, como órgão que busca sua legitimidade por meio da defesa da legalidade, tem um arquivo de documentação bastante robusto.

A legislação, as normas administrativas e os planos de reforma agrária foram por mim estudados com o objetivo de construir a história da criação das definições sobre o beneficiário legal da reforma agrária. De forma complementar, usei dados extraídos dos sistemas do INCRA,

especificamente do Sistema de Informações dos Projetos de Reforma Agrária (SIPRA), principalmente para apresentar dados quantitativos sobre a política.

A maior parte do estudo se centra nos acontecimentos que ocorreram entre o início de 2016 e o final da gestão Bolsonaro em dezembro de 2022, com destaque para os anos de 2016 e 2017. Para entender o que possibilitou a emergência desse Acórdão, retrocedi até a década de 1980 (redemocratização) para, por um lado, estudar os principais eventos da política de reforma agrária – com foco principal na construção da legislação referente à seleção de beneficiários – e, por outro, tentar entender o fortalecimento do TCU após a Constituição de 1988. Alguns dados e informações são referentes ao início do ano de 2023, mas representam mais continuidades de situações anteriores do que mudanças imprimidas pela terceira gestão do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, iniciada em janeiro de 2003. As mudanças normativas produzidas no decorrer de 2023 com o objetivo de reorientar a política de acordo com os interesses e possibilidades da nova gestão não estão no escopo da presente análise.

Optei por utilizar os termos “beneficiário” e “política de reforma agrária” mesmo entendendo e concordando com algumas das críticas a esses termos, como a retirada do “protagonismo” dos trabalhadores ao se usar o termo beneficiário ou a limitação da política do INCRA, que não seria uma política de reforma agrária real, mas, sim, uma política de criação de assentamentos. Entendo, no entanto, que como pretendo entender o posicionamento e atuação do TCU a partir da análise dos documentos produzidos pelo órgão de controle, considerar os termos que o TCU e a legislação usam nos documentos faz parte do esforço para entender a percepção dos legisladores e do órgão de controle sobre os assentados. O TCU considera os assentados, antes de tudo, beneficiários de recursos públicos. Além disso, a utilização de um termo padrão consolidado na legislação pode facilitar a feitura e leitura do texto. Quanto à política do INCRA, se ela não é exatamente uma política de reforma agrária, também não é mais só – ou principalmente – uma política de criação de assentamentos; é um conjunto de diversas políticas fundiárias, como a criação de assentamentos, o reconhecimento de beneficiários de ocupações tradicionais e as diversas modalidades de regularização fundiária, como veremos no capítulo 1. Optei por usar também a definição oficial de política de reforma agrária para tentar englobar todas essas modalidades, mesmo que esse conjunto de ações não configure uma “real” reforma agrária, no sentido de possibilitar uma efetiva redistribuição das terras.

Estruturação da tese

A tese é composta desta introdução, cinco capítulos e a conclusão.

O primeiro capítulo apresenta um histórico sintético da reforma agrária, desde as ligas camponesas e o Estatuto da Terra, com ênfase no período iniciado na década de 1980, da redemocratização, até o final do governo de Jair Bolsonaro, em 2022. Esse estudo será realizado a partir da leitura de parte da extensa bibliografia produzida sobre o assunto – especialmente entre os anos 1980 e início dos 2000 – e da legislação que orienta a política. Nessa construção da trajetória da política, o foco estará na construção das definições legais sobre o beneficiário da reforma agrária. As definições inscritas nas leis, normas e planos de reforma agrária são, em grande medida, resultado da disputa entre diferentes atores (alguns favoráveis e outros contrários ao projeto redistributivo) como congressistas, movimentos sociais, ruralistas, dirigentes e burocratas de órgãos do Executivo. No trajeto das definições, há mudanças mais visíveis apresentadas na legislação, nos planos de reforma agrária e mudanças incrementais, e menos visíveis, inseridas nas normas administrativas do INCRA. Por outro lado, há também a permanência de algumas definições desde o Estatuto da Terra.

No segundo capítulo, o foco de análise será o TCU, órgão auxiliar do Legislativo, que nos anos mais recentes vem ganhando protagonismo no cenário institucional brasileiro. O capítulo apresenta características de funcionamento do Tribunal e traz estudos realizados sobre a Corte de Contas, principalmente na área do Direito e da Ciência Política. Há um consenso nesses estudos sobre o aumento de proeminência, poder e funções do Tribunal de Contas – mesmo que essa situação seja diferentemente analisada e valorada pelos estudiosos. Muitos estudos – provindos do Direito – têm um caráter normativo e o objetivo de apontar qual deveria ser o papel do TCU segundo a legislação, assim como qual está sendo o papel que o TCU tem buscado. É realizada uma análise do Tribunal – e, em certa medida, dos textos sobre ele prioritariamente produzidos na área do Direito – a partir da análise de campo jurídico de Bourdieu. Por fim, tem-se um levantamento de auditorias realizadas pelo órgão de controle sobre diferentes políticas rurais entre os anos 2014 e 2018. Nesse levantamento se vê que o questionamento sobre a regularidade do beneficiário é um item comum em todas as auditorias.

O capítulo 3 se concentra efetivamente no estudo do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, onde o TCU determinou a suspensão cautelar de várias ações do INCRA. Entre o Acórdão de concessão da medida cautelar (abril/2016) e o da sua suspensão (setembro/2017) foram publicados outros dois acórdãos, sendo que os três acórdãos finais serão abordados no capítulo

4. O capítulo 3 se detém a apresentar detalhadamente o primeiro Acórdão, 775/2016-TCU-Plenário: analisa o relatório com a descrição da auditoria, a quantidade de indícios encontrados, o voto do ministro e a decisão do Plenário. Veremos que a discussão do Acórdão gira em torno de quem o TCU considera que pode ser beneficiário da reforma agrária a partir de sua leitura da legislação. Além de apresentar o Acórdão e discuti-lo a luz das questões apresentadas nos capítulos 1 e 2, o capítulo trata das reações de atores que buscavam reverter as determinações do TCU, como as defesas do INCRA que questionavam as interpretações da lei pelo do TCU, as ações de deputados ligados à pauta agrária que acionaram o Ministério Público e as manifestações dos movimentos sociais.

O capítulo 4 traz a análise de um conjunto amplo de documentos para entender as negociações que se deram entre a adoção da medida cautelar e de sua suspensão. Procura mostrar quais atores participaram das disputas e negociações e quais os instrumentos que utilizaram para se manifestar e buscar mudar a suspensão determinada pelo TCU. Nesse capítulo se vê a disputa entre INCRA e TCU em suas várias etapas:

1. a primeira, ainda no governo da Presidente Dilma Rousseff, iniciada logo após a auditoria e já apresentada no capítulo 3, caracterizada por uma “briga” de interpretações sobre a legislação;
2. a segunda etapa, pós-impeachment, com tentativas de negociação por parte do INCRA, uma resistência do corpo técnico do TCU e uma maior abertura do ministro responsável pelo Acórdão;
3. a terceira e última etapa, onde foram dadas as “soluções” para o impasse, com a edição da MP 759/2016 que foi transformada em Lei e que alterou várias questões relativas à seleção de beneficiários seguindo as orientações do TCU.

O capítulo 5 apresenta e analisa alguns dos desdobramentos da atuação do TCU na política de reforma agrária. Inicialmente, fica evidente no levantamento realizado para esta tese que a paralisação nas ações do INCRA após ao Acórdão se estendeu por um tempo muito maior que o determinado inicialmente pelo TCU por meio da medida cautelar: a necessidade de adaptações normativas e de sistemas para o atendimento das determinações do TCU aliadas à mudança de gestão no governo federal e a emergência da pandemia do Covid-2019 provocaram um verdadeiro “apagão” em várias ações da política de reforma agrária entre 2016 e 2022. Como desdobramento central do Acórdão figuram as mudanças nas normas de seleção de beneficiários para a reforma agrária que incorporaram várias das orientações do TCU, como a

obrigatoriedade da seleção por edital e a continuidade do monitoramento desses editais pelo órgão de controle.

Por fim, a conclusão desta tese evidencia como um conjunto de fatores favoreceu a emergência e o rigor do Acórdão: as regras de ingresso no programa de reforma agrária que foram se complexificando ao longo do tempo; o enfraquecimento da política fundiária e do seu órgão executor (INCRA); a crise política centrada nos indícios de corrupção do governo do PT, por um lado, e, por outro, o fortalecimento do TCU no campo institucional e o fortalecimento de atores contrários a política de reforma agrária, como o agronegócio. Ao mesmo tempo, esse Acórdão foi um elemento da crise, que possibilitou o fortalecimento dos atores contrários à reforma agrária – além do próprio Tribunal de Contas – e a implantação de mudanças na legislação que dificultam a efetiva realização da política.

CAPÍTULO 1

A construção do beneficiário “ideal” da reforma agrária

1.1 Introdução

Este capítulo apresenta brevemente a política de reforma agrária realizada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) até o fim do governo Bolsonaro em 2022. Propõe uma análise dos eventos mais importantes relacionados à política e à atuação e participação dos diferentes atores nessa construção por meio de diálogo com a produção bibliográfica.

A produção de pesquisas, estudos e textos sobre reforma agrária e política de assentamentos é bastante ampla. Reportar-nos-emos a textos de alguns autores que têm produção “consagrada” na área, com estudos sobre grande parte do período abrangido pela pesquisa, como Bruno (2002, 2012, 2021), Carvalho *et al.* (2009), Delgado (2010), Graziano da Silva (1985), Medeiros (1989, 2002, 2015), Martins (1999), Palmeira (1989), entre outros. Além disso, buscaremos dialogar com autores de pesquisas mais recentes, especialmente referentes aos últimos anos da política, como é o caso de Sabourin, Craviotti e Milhorange (2020), Dalla Costa (2019) e Felix (2015). Por fim, a pesquisa de Dias Monte (2013) sobre a Política de Assentamentos do INCRA entre 1985-2013 foi importante fonte de referência.

Nesse histórico da política apresentamos o resultado de um levantamento sobre as definições institucionais em torno de quem pode ser beneficiário da política de reforma agrária. Esse levantamento foi realizado por meio de consulta à legislação (Estatuto da Terra, Lei Agrária e Lei de Regularização Fundiária), às normas administrativas do INCRA (Normas de Execução e Instruções Normativas) e aos planos (Proposta e I Plano Nacional de Reforma Agrária e II Plano Nacional de Reforma Agrária). Esse é um aspecto central para entender o acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU), objeto do estudo desta tese, visto que os indícios de irregularidades levantados pelo órgão de controle se referem basicamente ao não cumprimento, na interpretação do TCU, dos critérios que definem quem pode ser beneficiário da reforma agrária. Esse beneficiário inscrito nas normas não é um dado neutro, nem é uma definição permanente, por isso, precisa ser problematizado e estudado. O “beneficiário ideal” da reforma agrária foi sendo construído ao longo do tempo como resultado de disputas políticas que produziram as leis elaboradas no Congresso e como resultado da atuação de ocupantes de

cargos de direção, assessores e da burocracia atuante no INCRA, que elaboraram as normas administrativas e os planos de reforma agrária¹¹.

Além desse levantamento sobre as definições do “beneficiário ideal”, olharemos para as mudanças ocorridas nos movimentos sociais de onde saem os potenciais beneficiários reais da reforma agrária. Algumas pesquisas realizadas em assentamentos nas quais o perfil dos assentados foi descrito também serão consideradas. Dessa forma, procuraremos entender como mudanças no perfil dos movimentos sociais, dos assentados são ou não incorporados nas leis, normas e planos de reforma agrária.

O capítulo conta com esta introdução na qual, além da apresentação do conteúdo a ser desenvolvido, será realizada uma breve introdução aos acontecimentos relacionados à reforma agrária anteriores à redemocratização e três partes nas quais analisaremos as principais fases da política: (A) O (re)começo: democratização e I PNRA; (B) O auge: governos FHC e Lula e (C) O declínio: desmonte da política de reforma agrária. Nessa última parte será apresentada a literatura sobre Desmonte de Políticas Públicas e a contribuição de autores como Bauer *et al.* (2012), Jordan, Bauer e Green-Pedersen (2013), Jordana (2014) e Sabourin, Craviotti e Milhorange (2020). Alguns assuntos abordados na última etapa serão aprofundados nos capítulos posteriores, pois muitos são eventos concomitantes ao período do acórdão (2015-2017) – tema desta tese – e parte deles se relaciona com ele.

Retrocedendo no tempo para melhor compreensão, vemos que o debate em torno da questão agrária¹² começou a ganhar bastante destaque nos anos 1950, especialmente com o surgimento das ligas camponesas. Como mostra Medeiros (1989), o período (1945-1964) foi caracterizado pela intensificação dos conflitos no meio rural e de ampliação das organizações dos trabalhadores. Segundo a autora, foi um período em que começou a se constituir um corpo unificado de reivindicações, entre as quais se destaca a luta pela reforma agrária. Dentre os vários movimentos surgidos naquele período, as Ligas Camponesas surgidas em Pernambuco na década de 1950 se tornaram emblemáticas da luta dos trabalhadores rurais pré-64. Palmeira

¹¹ Desde o período da ditadura militar, quando a política de reforma agrária ainda era conduzida pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), as disputas em torno da definição de quem poderia ser beneficiário da política já se destacavam como mostra Bruno (2012, p. 89), ao trazer relatos de servidores como esse: “[...] selecionamos mil famílias, foi a primeira experiência para tentar abrir aquelas normas do Paulo de Assis Ribeiro, que eram fechadíssimas. No começo, ninguém preenchia os requisitos e tínhamos que dar um jeito de abrir aquilo para o máximo de gente poder entrar, mas de uma forma que não parecesse que estávamos abrindo (Ângela Neves).”

¹² A literatura sobre questão agrária é ampla e o termo tem diversas definições. Stédile (2012, p.17) elaborou uma síntese de várias dessas definições e definiu “o conceito de ‘questão agrária’ como o conjunto de interpretações e análises da realidade agrária que procura explicar como se organiza a posse, a propriedade, o uso e a utilização das terras na sociedade brasileira”.

(1989) lembra que um tema-chave na discussão da problemática agrária nesse período foi o êxodo rural.

Nesse contexto de conflitos no campo, discussão da questão agrária e luta pela reforma agrária é promulgado o Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. O Estatuto da Terra tem por objetivo regular a execução da reforma agrária e promover a política agrícola. Define como reforma agrária “o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade” (Brasil, 1964, p. 1).

A Lei se apresenta em duas partes: uma parte referente à reforma agrária e outra à política de desenvolvimento rural. A parte referente à reforma agrária é a base de toda a política de assentamentos posterior e insere várias definições e possibilidades como a desapropriação por interesse social, a implantação da reforma agrária em terras particulares em caráter prioritário quando se tratar de zonas críticas ou de tensão social. Para executar essa política foi criado o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), uma autarquia diretamente subordinada à presidência da república.

A segunda parte da Lei que trata da política de desenvolvimento rural engloba vários assuntos como: tributação da terra, colonização e um rol grande de políticas inseridas em assistência e proteção à economia rural. Para executar essa parte foi criado o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) vinculado ao Ministério da Agricultura.

Para Palmeira (1989), a importância do Estatuto da Terra, que é o marco legal básico da política de reforma agrária, está em ter reconhecido a existência de uma questão agrária, de interesses conflitantes dentro da agricultura. O autor também enfatiza que o Estatuto criou realidade ao estabelecer categorias pelas quais as questões fundiárias passariam a ser interpretadas. Segundo ele,

Antes de indicar uma política, a nova legislação impôs um novo recorte da realidade, criou categorias normativas para uso do Estado e da sociedade, capazes de permitir modalidades, antes impensáveis, de intervenção do primeiro sobre esta última. Ao estabelecer, com força de lei, conceitos como latifúndio, minifúndio, empresa rural: arrendamento, parceria, colonização, etc, o Estado criou uma camisa-de-força para os tribunais e para os seus próprios programas de governo, ao mesmo tempo, que tornou possível a sua intervenção sem o concurso de mediadores e abriu espaço para a atuação de grupos sociais que reconheceu ou cuja existência induziu. Nesse sentido, independente da efetivação de políticas por ela possibilitadas – a reforma agrária, a modernização agrícola, a colonização são exemplos – a nova lei passou a ter existência social a partir da hora em que foi promulgada. Tornou-se uma referência capaz de permitir a reordenação das relações entre grupos e propiciar a formação de novas identidades. (Palmeira, 1989, p. 95)

Em termos de definições sobre quem pode ser beneficiário da reforma agrária, o Estatuto também é a referência fundamental. O artigo 25 do Estatuto é a base para o desenvolvimento de toda a futura legislação sobre o tema. Nesse artigo, que está inserido no capítulo sobre a distribuição de terras, ficou estabelecido que:

Art. 25. As terras adquiridas pelo Poder Público, nos termos¹³ desta Lei, deverão ser vendidas, atendidas as condições de maioria, sanidade e de bons antecedentes, ou de reabilitação, de acordo com a seguinte ordem de preferência:

[...]

§ 2º Só poderão adquirir lotes os trabalhadores sem terra, salvo as exceções previstas nesta Lei. § 3º Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras a que se refere este artigo o proprietário rural, salvo nos casos dos incisos I, III e IV, nem quem exerça função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou se ache investido de atribuições para-fiscais. (Brasil, 1964, p. 6)

Apesar das possibilidades abertas pelo Estatuto, o governo militar no poder desde 1964 optou por concentrar sua atuação na política de colonização na Amazônia e no apoio a modernização da grande propriedade. Palmeira (1989) destaca que esse apoio à modernização das grandes propriedades foi baseado numa atuação ativa do Estado por meio de política de crédito, incentivos fiscais, transferência de terras públicas, especialmente na Amazônia, para o setor privado e obras de infraestrutura.

A política de reforma agrária, bem como a colonização, que foi a política prioritária no governo militar, a partir de 1970 passou a ser responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), autarquia criada por meio da fusão do INDA e IBRA.

Apesar da não transformação do estabelecido no Estatuto da Terra em política de reforma agrária e, conforme Martins (*apud* Silva, 2016, p. 12) acerca da militarização da gestão governamental com objetivos de esvaziar as agências mediadoras (igrejas, partidos e sindicatos) e afastá-los do campesinato, a defesa da reforma agrária resistiu durante todo o período da ditadura militar.

Tiveram destaque na defesa da bandeira reforma agrária principalmente a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e setores da igreja católica. Para Palmeira (1989), apesar da tentativa de domesticação do sindicalismo rural e da repressão ao movimento camponês no regime militar, as entidades sindicais dos trabalhadores se reorganizaram rapidamente e fortaleceram sua entidade de representação nacional. A

¹³ Reproduzimos o texto da publicação original.

CONTAG, segundo o autor, dentro das restrições do período, desenvolveu um amplo trabalho em torno da questão da reforma agrária como ponto de convergência das diferentes categorias de trabalhadores rurais.

A Igreja católica, segundo Martins (*apud* Silva, 2016), sempre esteve presente no campo, mas houve uma “revolução” no trabalho pastoral principalmente após os anos 70. Setores da igreja começaram a criticar a “Igreja assistencialista” identificada com os dominadores e a denunciar a expansão capitalista como obstáculo e não meio para a emancipação dos pobres. Várias instâncias da Igreja católica participaram desse movimento e

Em 1980, o documento aprovado por toda a CNBB “Igreja e problemas da terra” afirmaria a precedência do trabalho como fonte de direito sobre a terra, expresso na oposição entre “terra de trabalho” e “terra de exploração”, posicionando-se não só a favor da reforma agrária, mas também das formas alternativas de apropriação do solo pelos camponeses e indígenas. Também nesse movimento muda a orientação em relação aos povos indígenas, reconhecendo seus direitos ao território e à autodeterminação. A Comissão Pastoral da Terra (CPT) e o Conselho Indigenista Missionário (Cimi) são organizações desse período que cumpriram funções socialmente inovadoras. (Silva, 2016, p. 11)

Dessa forma, mesmo que no período da ditadura militar o destaque da atuação governamental tenha sido o apoio aos grandes proprietários, construiu-se um núcleo, liderado principalmente pela CONTAG e setores da igreja católica, que defendia a bandeira da reforma agrária. Além disso, havia uma lei que oferecia meios para que a reforma fosse realizada.

1.2 O (re)começo: redemocratização e I PNRA

1.2.1 Redemocratização

No bojo do movimento pela redemocratização política, a luta pela reforma agrária passou a ocupar espaços mais amplos no debate público. A ampliação do debate sobre a reforma agrária no contexto da redemocratização e a posterior elaboração do I PNRA – independentemente de sua efetividade em termos de ação pública naquele período – foram determinantes na definição de debates, categorias e desdobramentos posteriores da política de reforma agrária.

A reivindicação pela reforma agrária, segundo Carvalho *et al.* (2009), além de ser uma bandeira de luta que unificou os vários segmentos sociais de trabalhadores rurais, foi inserida nas demandas pela democratização. Encabeçada pela CONTAG e por setores da Igreja Católica,

a luta pela reforma agrária foi fortalecida com o advento das ocupações dos movimentos de sem terra.

A Campanha pela Reforma Agrária lançada em 28 de abril de 1983 pela liderança do movimento sindical rural (CONTAG e FETAG), setores da igreja (CPT, CIMI e linha 6 da CNBB), ABRA (Associação Brasileira de Reforma Agrária) e IBASE (Instituto Brasileiro de Análises sociais e econômicas) teve papel de destaque no processo. Em entrevista a Carvalho *et al.* (2009), Moacyr Palmeira¹⁴, assessor da CONTAG, lembra que a Campanha pela Reforma Agrária surgiu no bojo da Campanha da Cidadania. A Campanha pela Reforma Agrária teve um papel importante para aglutinar em torno de si instituições, entidades, movimentos sociais, forças políticas e pessoas que estavam comprometidas com a reforma agrária e colocar a questão na pauta do debate. A campanha foi importante para a incorporação da questão da reforma agrária pela Aliança Democrática e a realização posterior do IPNRA. Graziano da Silva (1985, p. 55) destaca que a campanha também tinha a intenção de esclarecer a população urbana sobre as vantagens que teria com uma reforma agrária no Brasil e, dessa forma, somar forças nos setores urbanos à causa.

Em setembro de 1984, a CONTAG entregou um documento a Tancredo Neves resultante das discussões do III Congresso da CONTAG realizado em maio de 1979. Nesse documento, a CONTAG indica que:

“O primeiro passo para a realização de uma Reforma Agrária ampla, massiva, imediata e com a participação dos trabalhadores, é a decisão política de considerar a Reforma Agrária um programa prioritário de Governo e aplicar o Estatuto da Terra e a legislação pertinente”. [...] “Isso significa a elaboração, de imediato, de um plano de Reforma Agrária, com etapas bem delimitadas e prazo máximo não acima de 10 anos, para que a Reforma Agrária deixe de existir apenas na letra da lei e nos pronunciamentos governamentais. (Carvalho *et al.*, 2009, p. 53)

José Sarney, ao assumir a presidência, cumpriu as promessas de campanha de Tancredo Neves¹⁵ e incorporou a questão da reforma agrária ao seu governo. Segundo o ex-presidente, “Para que eu me legitimasse, eu tinha que realmente cumprir os compromissos da Aliança Democrática. Primeiro, quer dizer, eu tinha que colocar a reforma agrária como um dos pontos

¹⁴ Abdias Vilar de Carvalho e equipe realizaram pesquisa sobre o IPNRA por meio do levantamento das colaborações enviadas para a discussão da Proposta do IPNRA e de depoimentos de entrevistados que tiveram papel de destaque na elaboração e discussão do plano. Entre os entrevistados estão: o ex-presidente José Sarney; os assessores que trabalharam diretamente na elaboração do plano, Horário Martins, Moacyr Palmeira, Osvaldo Russo; representantes dos proprietários rurais, Flávio Teles de Menezes, Roberto Rodrigues e representantes dos trabalhadores, João Francisco da Silva (CONTAG) e João Pedro Stédile (MST). As entrevistas dessa pesquisa serão fonte importante para entender as disputas ocorridas no período.

¹⁵ Candidato à Presidência da República pela Aliança Democrática.

principais” (Carvalho *et al.*, 2009, p. 20). Nesse sentido foi criado o MIRAD (Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário) e foram nomeados nomes identificados com a luta pela reforma agrária para postos centrais – Nelson Ribeiro, ligado à Igreja católica, para o Ministério e José Gomes da Silva, um dos redatores do Estatuto da Terra, e fundador da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) – para o INCRA.

Graziano da Silva (1985, p. 64) destaca que a indicação de José Gomes da Silva para a presidência do INCRA abriu caminho para a constituição de 17 grupos de trabalho, com participação de representantes da CONTAG, CPT, Sem Terra, ABRA e IBASE, que elaboraram material que serviu de “matéria-prima” para a Proposta para a Elaboração do PNRA da Nova República, que seria apresentada pelo governo posteriormente.

Além de ocupar quadros importantes do governo e participar dos grupos de trabalho para elaboração do Plano de Reforma Agrária, a CONTAG também participava das articulações junto a parlamentares, partidos e entidades da sociedade civil. Posteriormente, conforme relata o presidente da CONTAG, José Francisco da Silva, foi realizada toda uma articulação para que o Ministro Nelson Ribeiro e o presidente José Sarney comparecessem ao IV Congresso da CONTAG (Carvalho *et al.*, 2009, p. 56).

Enquanto a CONTAG apostava na participação institucional, o movimento dos sem terra fortalecia a bandeira da reforma agrária construindo outra forma de atuação. Os sem terra realizaram seu primeiro encontro entre 29 e 31 de janeiro com o lema: “Terra não se ganha; terra se conquista” e, seguindo essa premissa, os trabalhadores sem terra intensificaram o movimento de ocupações de terra e acampamentos especialmente nos estados do sul (Medeiros, 1989, p.168).

A CONTAG e os movimentos sem terra divergiam nas ações e na interpretação sobre o Estatuto da Terra. Conforme Medeiros (1989, p. 168),

Sem discordâncias quanto à necessidade de mudanças na estrutura agrária, os representantes dos trabalhadores rurais divergiam sobre o caminho para chegar a elas. Para as correntes articuladas em torno do Movimento dos Sem Terra e da CUT, o Estatuto da Terra deveria ser recusado, visto que seu objetivo maior era combater a reforma agrária que vinha surgindo da própria ação dos trabalhadores, “que brota de suas lutas de ocupação coletiva das terras, de resistência contra a expulsão pelo latifúndio, empresas e órgãos do governo, contra a expulsão pelas barragens, contra a tomada de terra pela cana, pelo gado, pela soja.”

Por outro lado, a CONTAG defendia o Estatuto da Terra como instrumento inicial da reforma agrária, visto que ela possibilitava a realização de desapropriações, e sugeria propostas para ampliar a possibilidade da política (Medeiros, 1989, p. 169).

Na elaboração do plano, o foco principal era combater a propriedade especulativa¹⁶ por meio de desapropriações, segundo Moacyr Palmeira, que assumira a diretoria de Assuntos Fundiários do INCRA (Carvalho *et al.*, 2009, p. 155). Mas, apesar da concordância quanto ao principal objeto do I PNRA, havia divergências nos Grupos de Trabalho sobre alguns pontos de sua execução como, por exemplo, se os assentamentos criados deveriam ser coletivos ou formados por lotes individuais; a solução adotada foi a possibilidade da existência das duas formas. Também havia divergências se a existência de áreas de maior concentração fundiária ou a “sensibilidade política” deveria nortear a escolha de áreas prioritárias para desapropriação.

1.2.2 Proposta para o I PNRA

O resultado desse trabalho foi apresentado no IV Congresso da CONTAG em maio de 1985 como “Proposta para a Elaboração do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República (I PNRA)”. No documento, a reforma agrária era definida como o programa de prioridade absoluta da política agrícola da Nova República. Recuperando definições e objetivos estruturais presentes no Estatuto da Terra, a Proposta anunciava como objetivo geral do I PNRA “mudar a estrutura fundiária do país, distribuindo e redistribuindo a terra, eliminando progressivamente o latifúndio¹⁷ e o minifúndio e assegurando um regime de posse e uso que assegure os princípios de justiça social e produtividade [...]” (Brasil, 1985a, p. 11).

Com o propósito de cumprir o Estatuto da Terra – que, segundo os redatores do documento, tinha sido desvirtuado nos 20 anos anteriores¹⁸ – a Proposta estabelecia a realização da reforma agrária por meio da criação de projetos de assentamento em terras adquiridas a partir da desapropriação por interesse social. O texto da Proposta diferencia a criação de projetos de assentamento (que deveria ser a política prioritária) da criação de projetos de colonização (que deveria passar a ser a política complementar¹⁹), especialmente por meio da forma de obtenção de terras: para a política de assentamentos as terras seriam obtidas por meio da desapropriação

¹⁶ Graziano da Silva (1985, p. 28) também concordava que, num primeiro momento, era possível inicialmente restringir as desapropriações somente aos latifúndios improdutivos.

¹⁷ A Proposta se refere tanto aos latifúndios por exploração quanto por dimensão. A proposta incluía, inclusive, a criação do ‘instituto da área máxima’ (Brasil, 1985a, p. 18).

¹⁸ E, justamente, por considerar que houvera muitos desvirtuamentos na condução da política de reforma agrária em relação ao estabelecido no Estatuto da Terra, era sugerida uma “revisão de todas as concessões de grandes extensões de terras públicas feitas nos últimos cinco anos a grupos econômicos ou colonizadores particulares” (Brasil, 1985a, p. 62).

¹⁹ Além da colonização, constam como programas complementares a regularização fundiária e a tributação da terra.

de terras privadas; para a política de colonização poderiam ser usadas terras públicas (Brasil, 1985a, p. 7).

Fica claro no texto que a reforma agrária proposta se caracterizaria como um programa da área social e atenderia a população de baixa renda, migrantes ou moradores de áreas de conflito (Brasil, 1985a, p.11).

Um dos destaques da Proposta é a ênfase na problemática da existência dos conflitos sociais agrários. Essa situação é um dos argumentos para justificar a urgência do plano (Brasil, 1985a, p. 03) e, por isso, áreas com conflitos fundiários deveriam ser considerados prioritários para intervenção do MIRAD/INCRA (Brasil, 1985a, p. 16, 61) e para desapropriação (Brasil, 1985a, p.18, 21). Além disso, a Proposta continha orientação para ações no sentido de desativação das milícias privadas e o desarmamento nas áreas de latifúndio (Brasil, 1985a, p. 64).

Outro destaque do texto é a importância dada à participação da sociedade civil na condução da política, principalmente à participação dos trabalhadores e suas representações, como fica estabelecido nesse trecho do documento:

Aos principais interessados na Reforma Agrária, os trabalhadores rurais, está reservado papel central na sua efetivação. As entidades representativas dos trabalhadores [...] exercerão seu direito de reivindicar e fiscalizar a sua execução. Respeitada a sua autonomia elas estarão presentes em todos os momentos e em todos os níveis do processo: na indicação das áreas a serem objeto de intervenção do poder público, na discussão do perfil dos assentamentos, na seleção dos beneficiários, nos levantamentos para fim de desapropriação, na busca de soluções para conflitos de terra e em todas as demais situações em que os interesses dos trabalhadores estejam envolvidos. (Brasil, 1985a, p. 26)

A Proposta, além do objetivo de alteração fundiária estrutural, tinha também um objetivo de metas ambicioso: estipulava o assentamento de 7,1 milhões de famílias num horizonte de 15 anos e de 1,4 milhões de famílias entre 1985-1989.

A definição da desapropriação por interesse social como principal instrumento para a realização da Reforma Agrária para Medeiros (1989, p. 174), “distinguia a proposta e marcava sua ruptura com todos os planos e medidas anteriores. Embora tivesse objetivos econômicos; a proposta era, no entanto, considerada um programa da área social do governo.”

Após a apresentação da Proposta no IV Congresso da CONTAG, o seu conteúdo foi posto em discussão e iniciaram as articulações de grupos contrários à realização da reforma agrária. Segundo Graziano da Silva (1985), o lançamento do plano num congresso de trabalhadores gerou indignação entre os latifundiários. Para o autor, mesmo os setores mais

moderados²⁰ não aceitavam tal protagonismo dos trabalhadores rurais nos encaminhamentos da questão.

Graziano da Silva (1985) entende que foram, principalmente, três os pontos que mais geraram polêmica na proposta:

- 1) A escolha da desapropriação por interesse social como instrumento prioritário. E, com isso, o temor dos proprietários rurais de que o valor declarado de suas terras pudesse ser considerado o “preço justo”²¹ para a indenização.
- 2) A possibilidade de desapropriação de terras produtivas, ou seja, de latifúndios por dimensão.
- 3) A condução da política com a participação dos trabalhadores rurais e suas entidades representativas.

Para Bruno (2002, p. 16), o ano de 1985 se caracteriza, ao mesmo tempo, pela democratização e pela constituição de um campo de conflito agrário, pois, segundo a pesquisadora,

O processo de transição se, de um lado, fez aflorar a bandeira da reforma agrária e imprimiu uma nova feição às lutas por terra, de outro, contribuiu para a radicalidade da reação patronal rural e potencializou o medo dos grandes proprietários quanto à possível efetividade de uma reforma agrária no Brasil.

As reações contrárias à reforma agrária vieram, sobretudo, do polo modernizado da agricultura das Regiões Sul e Sudeste. Entre as entidades patronais que se destacaram na crítica ao PNRA estavam a SRB (Sociedade Rural Brasileira) liderada por Flávio Teles de Menezes, a CNA (Confederação Nacional da Agricultura) e OCB (Organização das Cooperativas do Brasil), liderada por Roberto Rodrigues.

Segundo Flávio Menezes (Carvalho *et al.*, 2009, p. 91), os proprietários de terra receberam com surpresa e preocupação a proposta de reforma agrária do governo Sarney. Como resposta à divulgação da Proposta para o I PNRA no IV Congresso da CONTAG, em maio de 1985, a “primeira atitude” da SRB foi convocar as entidades de classe para “tomar uma posição

²⁰ Para Graziano da Silva (1985, p. 14), havia dois grupos contrários à reforma agrária: o primeiro grupo, formado por radicais de direita que não aceitam por princípio qualquer Reforma Agrária; o segundo grupo, contrário à reforma agrária como proposta pelo MIRAD/INCRA baseada na desapropriação por interesse social.

²¹ Graziano da Silva (1985) explicita as disputas em torno da definição de “preço justo” (valor declarado ou valor de mercado das terras) no Judiciário no período que antecede o PNRA. O autor também explica as modificações inseridas na legislação sobre o pagamento da indenização por meio dos Títulos da Dívida Agrária.

diante do ocorrido”. A reunião, realizada na sede da SRB em São Paulo foi emblemática e marcou, para os setores patronais rurais, o início da mobilização e da organização contra a reforma agrária contida na Proposta para o I PNRA. Nessa reunião, as lideranças das entidades de representação dos grandes proprietários de terra e empresários rurais decidiram que reagiriam publicamente contra a Proposta para o I PNRA; decidiram pela criação de um Núcleo de Trabalho para estudar a Proposta e pela realização de um Congresso das Classes Proprietárias, em Brasília. Consideraram que seria fundamental uma maior visibilidade social e política dos setores patronais perante a sociedade. A busca dessa visibilidade passou a ser um dos objetivos da atuação do setor nos anos seguintes.

A partir desse momento, a interlocução dos proprietários rurais com o governo aumentou e eles ocuparam cada vez mais espaços políticos. Bruno (2002, p. 155) lembra que “proprietários e empresários rurais, politicamente fortalecidos, inclusive exigiram que seus representantes fossem indicados para vagas no Incra”.

Além da ocupação dos espaços políticos, o setor patronal fez um intenso trabalho para aumentar sua visibilidade perante a sociedade. Bruno (2002) realizou um estudo sobre as discussões sobre o I PNRA na imprensa no período de maio a outubro e concluiu que o posicionamento dos meios de comunicação, especialmente os editoriais dos grandes jornais, reproduziam os argumentos dos grandes proprietários rurais em relação ao I PNRA. No centro da crítica ao Plano está um conjunto de argumentos:

- 1) Crítica à não participação dos proprietários rurais na discussão do plano;
- 2) Os custos e a ineficiência histórica do Estado na condução de políticas de reforma agrária;
- 3) Retrocesso, recuo para um passado caracterizado pelo atraso tecnológico, ineficiência econômica e baixa produtividade;
- 4) Incapacidade dos trabalhadores rurais para se tornarem pequenos agricultores produtivos.

A questão da participação era um tema central no período e, como afirma Bruno,

A exigência de participação é, sem dúvida, a primeira demanda mais ofensiva dos proprietários e empresários rurais e, também, a primeira conquista política. [...] a conjuntura de transição, de certa forma, legitimou a exigência de participação dos representantes patronais na elaboração do PNRA e nas discussões sobre a reforma agrária. (Bruno, 2002, p. 107)

Segundo os proprietários, a modernização da agricultura teria estabelecido um novo patamar produtivo e tecnológico no campo, por isso, a reforma agrária não faria mais sentido. Seria um assunto ideológico e ultrapassado. Percebe-se que não aceitavam o caráter social proposto para o plano.

A referência à incapacidade dos beneficiários de cuidarem da terra e aprenderem novas tecnologias é constante em todas as críticas ao I PNRA. Bruno (2002) mostra como nos anos 1980 a desqualificação do trabalhador rural deixa de focar somente em sua “preguiça” para focar no fato dele não ter qualificação para trabalhar na agricultura modernizada e ser incapaz de aprender. Roberto Rodrigues (Carvalho *et al.*, 2009, p. 112) justifica essa percepção sempre presente no discurso patronal ao explicar que para ele era necessário ter vocação para merecer terra e por isso não admitia que se desse terra para quem quisesse. Nessa interpretação se torna “impossível” aprender a cuidar da terra. A essa caracterização dos trabalhadores como preguiçosos, incapazes de aprender, junta-se a desqualificação dos participantes dos movimentos sem terra que são considerados “baderneiros” e “vagabundos” (Bruno, 2002).

Além do questionamento dos predicados dos trabalhadores para ganharem a terra, também existe um questionamento sobre suas condições de participarem dos direcionamentos da política. Se, por um lado, os proprietários rurais exigem participação nos debates, questionam, por outro lado, a possibilidade de participação qualificada dos trabalhadores no processo. Os argumentos sobre a desqualificação dos trabalhadores e sua incapacidade de aprender foram centrais na crítica ao I PNRA e vão se repetindo ao longo do tempo nos debates sobre a política, como se verá adiante. Como os proprietários rurais ocupam muitos espaços políticos, tanto no legislativo quanto no executivo, essa percepção negativa sobre os trabalhadores rurais por parte dos proprietários pode influenciar as definições legais construídas ao longo do tempo para a definição do beneficiário da reforma agrária²². O fato de os proprietários associarem tantas características desabonadoras aos candidatos à reforma agrária pode fazer parecer ser necessário estabelecer normas bastante rigorosas de seleção para que os “preguiçosos”, “ínaptos” ou “vagabundos” não sejam contemplados – ou, se forem contemplados, recaiam sobre eles vários controles.

As ocupações de terra tiveram como reação, por parte dos proprietários, uma campanha para que áreas de conflito não fossem prioritárias sob a alegação de que a priorização das áreas de conflito “estimulariam” as ocupações. Para Bruno (2002, p. 173), foram as ocupações, mais

²² Além de ocuparem espaços políticos, os proprietários rurais passaram a ocupar muitos espaços na mídia e tentavam associar as suas ideias como ideias de todos.

que o I PNRA, que causaram uma reação mais enfática dos proprietários rurais à proposta de reforma agrária inclusive com recorrência ao uso da violência.

Os debates sobre o I PNRA ocorriam em vários espaços e também foi aberta a possibilidade de participação aos diversos setores por meio do envio de sugestões para o governo. As propostas oriundas dos trabalhadores para o I PNRA são múltiplas. Vão desde dúvidas (como seriam selecionados os beneficiários? qual seria a forma de pagamento? Seria titulação ou posse?) até sugestões diversas: desapropriação no lugar de colonização; pagamento da terra pelos agricultores; assentamento individual ou coletivo; política agrícola juntamente com a agrária; priorizar áreas de conflito. Os trabalhadores sem terra, posseiros, meeiros, pequenos arrendatários, boias-frias e os com pouca terra, como os minifundistas, deveriam ser os beneficiários da reforma agrária, na visão dos trabalhadores (Carvalho, 2002). Ou seja, para os trabalhadores, deviam ser beneficiários da redistribuição de terras os trabalhadores rurais em sua diversidade.

Os proprietários rurais sugeriam arrendamentos e parcerias ao invés da criação de assentamentos a partir de desapropriações e da primazia da política agrícola em relação à agrária.

1.2.3 O I PNRA

A versão final do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República (I PNRA)²³ foi lançado em 10 de outubro de 1985 após várias mudanças no texto da Proposta para o 1º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República, originalmente apresentado no IV Congresso da CONTAG em maio/1985.

Citando como sua base legal o Estatuto da Terra, o texto, em parte, apresenta-se como resposta às críticas recebidas após a apresentação da proposta original. Por um lado, enfatiza a necessidade/importância da reforma agrária e do custo social de não fazê-la (Brasil, 1985b, p. 12) e, por outro, tranquiliza sobre o caráter do processo quando enuncia que a desapropriação não será a primeira opção para a aquisição de terras, que não serão desapropriadas empresas rurais, terras produtivas, pequenos e médios proprietários (Brasil, 1985b, p. 13) e reconhece como áreas de conflito que merecem tratamento prioritário somente as áreas com dúvidas sobre

²³ O plano foi regulamentado pelo Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985, e revogado pelo Decreto nº 9.757, de 11 de abril de 2019.

o seu domínio (Brasil, 1985b, p. 58). A mudança na definição de áreas de conflitos é uma das mudanças mais marcantes do I PNRA em relação à Proposta apresentada em maio.

De acordo com o momento histórico de valorização da participação democrática, o tema da participação é central em todo o documento, tanto no que se refere à participação da sociedade civil como um todo como quanto à participação das organizações dos trabalhadores rurais (Brasil, 1985b, p. 16, 18 e 36.)

Quanto aos beneficiários, apesar de o público principal ser os trabalhadores rurais (trabalhadores sem terra, arrendatários, parceiros, parte dos assalariados rurais e minifundiários), e inclusive estar definido que deverão ter prioridade os rurícolas (Brasil, 1985, p. 58) com experiência comprovada, o plano também considera

um número indefinido de famílias que, embora não tenham atividade principal na agropecuária, são potenciais beneficiários da reforma agrária, em função da sua precária e incerta absorção nas atividades urbanas das cidades média e pequenas. (Brasil, 1985b, p. 24)

Esses potenciais beneficiários da reforma agrária oriundos da cidade poderiam incrementar o número da meta de assentamentos no longo prazo. No período correspondente aos anos de 1985-1989, a meta de famílias a serem assentadas permaneceu em 1,4 milhões, conforme estipulado anteriormente na Proposta.

Uma das diretrizes presentes no Plano é a necessidade de a política ser flexível, considerando dinâmicas de mudanças (Brasil, 1985b, p. 26) e especificidades regionais (p. 26), situações heterogêneas que serão encontradas (p. 19).

1.2.4 As reações ao I PNRA e a atuação do INCRA

As avaliações sobre as mudanças no Plano foram diversas por atores oriundos de espaços sociais diferentes. Os ruralistas, cientes da sua influência nas modificações do Plano, acreditam, como Flavio Meneses, que as alterações após a atuação dos proprietários rurais conduziram o I PNRA ‘na direção certa’, pois não se alterou e nem se pôs em risco a estrutura fundiária do país (Carvalho *et al.*, 2009).

Por outro lado, as pessoas que trabalharam na realização do Plano perceberam as mudanças como recuos, mas também destacam a importância da realização do Plano. Para Horácio Martins de Carvalho, engenheiro agrônomo e coordenador do PNRA, o I PNRA foi um divisor de águas apesar dos recuos. Moacyr Palmeira avalia que, apesar da

descaracterização do plano, “se conseguiu ‘abrir uma porta’, pois a reforma agrária ganhou espaço durante a Nova República. Um espaço que foi aumentando, posteriormente, com as ocupações de terra e a ação dos movimentos sociais” (Carvalho *et al.*, 2009, p. 186).

A partir da publicação do plano em 1985 houve uma reorientação do papel institucional do INCRA, que passou a ser responsável pela política de criação de assentamentos presente no I PNRA.

Na literatura, tem-se a avaliação da atuação do INCRA no período sob diversas facetas. Carvalho *et al.* (2009, p. 39) destacam a percepção ambígua sobre o INCRA por parte dos trabalhadores rurais como sendo, ao mesmo tempo, um órgão centralizador da ditadura militar e “canal de denúncia e de negociação contra as arbitrariedades cometidas contra os trabalhadores rurais e de esperança para o cumprimento da reforma agrária prevista por Lei”. Bruno (2012) estudou um grupo de servidores, os “guardiões da reforma agrária”, identificados ideologicamente com a proposta reformista que, mesmo sob o regime militar, lutaram para construir condições legais e administrativas para que num momento mais propício a reforma agrária pudesse ser realizada. Por outro lado, Carvalho *et al.* (2009, p. 188) relatam que segundo participantes do processo de elaboração do PNRA, como Oswaldo Russo, houve resistência ao programa dentro do INCRA de um núcleo que conhecia os mecanismos legais e operacionais para retardar a reforma agrária.

Dias Monte (2013) lembra de um conjunto de obstáculos encontrados para a realização da política determinada pelo I PNRA devido à cultura organizacional do órgão e a falta de experiência com o novo modelo de política de reforma agrária, visto que nos anos anteriores o órgão tinha se dedicado basicamente a projetos de colonização e regularização fundiária. Havia ainda as restrições orçamentárias e a baixa capacidade operacional; condições que colaboravam para dificultar a realização da política.

Além disso, o INCRA continuava responsável pelas políticas de colonização e regularização fundiária que também estavam inseridas na versão final do I PNRA. Dias Monte (2013, p. 77) mostra como, na prática, a colonização continuava sendo a ação mais implementada durante o período de 1985-1989. Enquanto foram incorporados 14.979.050 ha para a criação de 57 projetos de colonização, para a criação de assentamentos foram incorporados somente 3.006.189 ha, considerando a criação de 46 Projetos de Assentamento. Durante o período do governo Sarney, o INCRA também realizou um grande esforço para a titulação de áreas especialmente na região Norte. Na percepção de Dias Monte (2013, p.78),

essa atuação “asseguraria nessas regiões as condições das novas formas de produção rural inseridas na política de modernização e agroindustrialização da agricultura brasileira”.

1.2.5 As disputas pós-I PNRA e a Constituição de 1988

O ano de 1985, além de ter sido fundamental para o debate sobre a reforma agrária, foi o período em que despontaram no cenário novos atores que se tornaram centrais nos debates/nas atuações em relação à política agrária nos anos seguintes: o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) e a UDR (União Democrática Ruralista).

A intensificação das ocupações de terra como forma de pressionar a realização da política de reforma agrária ocorrida em 1985 contribuiu para a constituição dos trabalhadores rurais como atores políticos e fortaleceram o MST, que passaria a ter centralidade nas lutas dos trabalhadores rurais. Para Bruno (2002, p. 294), “Em certa medida, a radicalização dos sem-terra colocou igualmente em xeque tanto o modelo reformista do governo da Nova República como o projeto de reforma agrária da Contag”.

Por outro lado, como resposta à atuação dos trabalhadores sem terra foi constituída a UDR, que passou a ser uma representação fundamental dos proprietários rurais nos debates que se seguiram ao I PNRA e que antecederam e ocorreram no período da Constituição de 1988. A UDR representava o lado mais polarizado e violento da representação patronal e ainda disputava a representação dos pequenos proprietários rurais, utilizando-se do discurso da discriminação em relação ao homem do campo (Medeiros, 1989).

O setor ruralista mais organizado após o embate em torno do I PNRA desencadeou posteriormente uma ampla campanha para eleger congressistas representantes do seu pensamento para Assembleia Constituinte. Obtiveram êxito nessa tarefa e os eleitos formaram o embrião da Bancada Ruralista.

Os trabalhadores também se mobilizaram para conquistar um espaço na Constituição. Segundo Medeiros (1989, p. 201), eles procuravam “no mínimo, garantir o patamar legal existente, expresso no Estatuto da Terra, e se possível ampliá-lo, em direção às reivindicações do IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais”.

A Constituição de 1988 tem características singulares. Como destaca Vianna (1999), essa Constituição, ao contrário das demais Constituições Brasileiras, não teve anteprojeto. Foi construída num clima de indefinição devido à amplíssima coalização de forças que se pusera à

frente do processo de transição à democracia. Segundo o autor, o resultado foi uma “constituição aberta”, que iria requerer constantes construções de coalizações.

O centro do debate durante a Assembleia Constituinte referente à questão agrária se deu em torno dos limites à propriedade privada. Para Medeiros (1989, p. 203), “A polarização que foi se delineando então deu-se entre a concepção de que o direito de propriedade deveria estar vinculado a uma função social e a de que somente o seu uso teria esse limite”. Dessa forma, também estava se discutindo o poder do Estado de intervir – ou de desapropriar.

Assim, por um lado, a Constituição aprovada, em seu artigo 184, reconhece a função social e a possibilidade de desapropriação de imóveis rurais que não cumpram essa função. A exigência de que a terra cumpra sua função social fortalece a noção de direito coletivo frente à ideia dominante da propriedade privada absoluta no Brasil. Para Martins (1999, p.109), a Constituição de 1988, de algum modo,

abriu caminho para um reparo parcial, embora tardio, das injustiças fundiárias que decorreram do direito absoluto de propriedade implantado pela Lei de Terras. Esse direito anulava o direito costumeiro fundado no anterior regime de sesmarias, um direito baseado na justa concepção de que o trabalho e a obra do trabalho têm precedência moral em relação aos privilégios de um direito de propriedade fundado no poder ou na compra e na venda. Ao menos, abriu um leque de alternativas para uso social do solo.

Por outro lado, a Constituição, no artigo 185, garante a não desapropriação das propriedades produtivas, o que representou uma vitória dos ruralistas. Os proprietários rurais, segundo Flavio Menezes, empenharam-se muito para que a sua posição fosse a predominante. Segundo ele: “E nós, num trabalho de formiguinha, no dia a dia, nós conseguimos passar que a propriedade produtiva não fosse desapropriada. Foi difícilímo!” (Carvalho *et al.*, 2002, p. 106). Como consequência, a discussão em torno da produtividade passou a ser central nos debates seguintes sobre a questão da reforma agrária.

Para Palmeira (1989) e Medeiros (1989), a incorporação da noção de propriedade produtiva isenta de desapropriação inviabilizou na prática a realização da reforma agrária inscrita no texto da nova carta. Medeiros (2015) indica que o fato da Constituição garantir a não desapropriação de terras produtivas gerou infindáveis pendengas judiciais e disputas em torno do que é terra produtiva. A autora também destaca a ênfase dada no texto à ideia de que o meio rural seria local de produção e não de modos de vida.

O período do governo Sarney chegou ao seu fim com um reduzido número de assentamentos criados, sem a efetivação da reforma agrária prevista no I PNRA. A Constituição de 1988 não avançou muito em relação ao tema da reforma agrária; no entanto, esse foi um

período central para o tema, pois a questão entrou em pauta, várias definições surgiram das discussões e elaborações do I PNRA, os trabalhadores se organizaram e começaram a mobilizar formas de luta que seriam determinantes para a política de reforma agrária nos anos seguintes. Também foi um período da organização dos setores contrários à reforma agrária e da construção de discursos contra a política que passariam a ser utilizados em embates futuros.

As eleições presidenciais de 1989 apresentaram, em sua reta final, dois projetos políticos bastante diversos: de um lado a esquerda, representada por Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores), e de outro Fernando Collor de Mello, alinhado com o pensamento neoliberal que estava emergindo no período. No programa de Collor de Mello, que saiu vencedor na eleição com um discurso de “caça aos marajás” no serviço público, a Reforma Agrária não tinha espaço. E, de fato, a política ficou paralisada no seu governo.

No governo de Itamar Franco, que assumiu após o impeachment de Collor de Mello, houve uma mudança no tratamento da questão. O governo iniciou uma interlocução com os movimentos sociais, coisa que não acontecera no governo anterior, e foi aprovada a Lei Agrária²⁴. De acordo com Pereira (2015, p. 390), o tema da reforma agrária voltou a ter espaço na agenda governamental mesmo que isso não tenha se revertido na realização do limitado programa do governo para a questão.

A regulamentação dos dispositivos constitucionais por meio da Lei Agrária foi um marco fundamental na história da política de reforma agrária, pois viabilizou a realização de desapropriações e estabeleceu os parâmetros centrais para a política daí por diante.

Realizada numa conjuntura de forças políticas semelhantes à da Constituição, a nova lei continuou com a imprecisão jurídica quanto ao termo “propriedade produtiva” (Gomes da Silva, 1996 *apud* Pereira, 2015) e atribuiu ao Judiciário a definição sobre diversos temas centrais à política (Pereira, 2015). Para Dias Monte (2013), o principal problema da Lei Agrária é não ter resolvido o conflito entre o artigo 185 da Constituição, que garante a não desapropriação de propriedades produtivas, e o artigo 186, que estabelece os quatro condicionantes para que a propriedade cumpra sua função social. Como consequência, a fiscalização efetuada pelo INCRA posteriormente se restringiria à verificação do critério economicista.

Em relação à seleção dos beneficiários, a Lei Agrária estabelece as vedações que norteiam a definição de quem poderá ser beneficiário da Reforma Agrária a partir de então:

Art. 20. Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras, a que se refere esta lei, o proprietário rural, salvo nos casos dos incisos I, IV e V do artigo anterior, nem o que

²⁴ Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.

exercer função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou o que se ache investido de atribuição parafiscal, ou quem já tenha sido contemplado anteriormente com parcelas em programa de reforma agrária. (Brasil, 1993 p. 9)

O conteúdo desse artigo estabelece os principais parâmetros para as normativas internas que serão elaboradas no INCRA e que regem os processos de seleção de beneficiários. A definição da Lei Agrária sobre as vedações para se ter direito à redistribuição de terras reproduzem os critérios já estipulados no inciso 3º do artigo 25 do Estatuto da Terra com o acréscimo da vedação referente aos candidatos já contemplados anteriormente no programa de Reforma Agrária. A construção do beneficiário ideal teve na definição da Lei Agrária um momento importante.

1.3 O auge: governos FHC e Lula

1.3.1 Governos FHC I e II e a Reforma Agrária de Mercado

Nas eleições presidenciais de 1994, o vencedor do pleito foi Fernando Henrique Cardoso do PSDB, em cujo programa a política de reforma agrária aparecia junto ao programa comunidade solidária de cunho assistencialista. A política agrária não teve destaque no início do governo. A situação só mudou após os massacres de Corumbiara (Rondônia) em 1995 e Eldorado dos Carajás (Pará) em 1996 que tiveram bastante repercussão na mídia. Além disso, as ocupações de terra foram novamente intensificadas tanto pelo MST quanto por federações e sindicatos ligados à CONTAG. Diante desse cenário, o governo precisou se posicionar e agir. Conforme Medeiros (2002, p. 61-62),

A ampliação das mobilizações colocava, para o governo, o desafio de minimizar o crescente poder social e a capacidade de mobilização do MST, de forma a reduzir seu papel de principal personagem na luta por terra. Como apontado, os movimentos sociais, em especial o MST, assumiram a dianteira na reivindicação de áreas a serem desapropriadas, acampando e forçando desapropriações. Pelas suas ações, aceleraram o ritmo de obtenção de terras e a criação de assentamentos.

Como resposta, o governo criou o Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF). Foram tomadas várias medidas institucionais e criadas normas para, segundo o governo, agilizar o processo de reforma agrária. Várias dessas medidas tinham como foco a descentralização, desburocratização e a redução do Estado, fazendo parte do projeto mais amplo da reforma administrativa proposta por Bresser Pereira. Para Medeiros (2002, p. 62), as

modificações institucionais, por um lado, agilizaram as ações governamentais ligadas à reforma agrária e, por outro, procuravam tirar as iniciativas dos movimentos sociais.

O conjunto das modificações implantadas no período foi consolidado num único programa em 1999, que veio a ser conhecido como “Novo Mundo Rural”.

Também foi destaque nesse governo a implantação da Reforma Agrária Assistida pelo Mercado, um programa propagado pelo Banco Mundial. Esse modelo de reforma agrária se baseava na concessão de financiamento para trabalhadores rurais pobres poderem negociar e comprar diretamente terras com os proprietários rurais. Ao adotar essa proposta, o governo argumentava que as vantagens em relação à Reforma Agrária feita por meio de desapropriações seria seu caráter menos conflituoso e de maior eficiência econômica.

Inicialmente foi desenvolvido um programa piloto chamado Cédula da Terra, que depois foi transformado no Banco da Terra. Para acessar ao programa Cédula da Terra os trabalhadores deveriam formar uma associação de produtores. Além disso, os agricultores precisavam atender simultaneamente os seguintes critérios: a) fossem produtores rurais sem terra ou proprietários de terra caracterizada como minifúndio; b) fossem chefes ou arrimos de família, inclusive mulher responsável pela família; c) fossem maiores de idade ou emancipados; d) tivessem tradição na atividade agrícola; e) manifestassem intenção de adquirir, por compra, por meio da Associação de Produtores, propriedade rural que lhes permitisse desenvolver atividades produtivas sustentáveis; f) pudessem apresentar um ou mais proprietários dispostos a lhes vender o imóvel negociado previamente nas condições especificadas pelo programa; g) assumissem o compromisso de reembolsar as quantias financiadas para a aquisição do imóvel (Buainain *et al. apud* Medeiros, 2002, p. 73). Chama a atenção o item d, referente à necessidade de ter tradição na atividade agrícola, que é uma questão muito cara aos críticos da Reforma Agrária e ao patronato rural. Nesse sentido, o Programa da Reforma Agrária Assistida pelo Mercado se diferencia do I PNRA, pois, nesse, a experiência na agricultura é desejável e confere prioridade ao trabalhador, mas não é um critério de inclusão/exclusão na política como acontece no programa apoiado pelo Banco Mundial.

O patronato rural apoiou o programa, inclusive por meio da atuação da bancada ruralista no Congresso Nacional, para a aprovação da Lei que criava o Banco da Terra (Pereira, 2015, p. 398). Por outro lado, os representantes dos trabalhadores rurais, MST, CPT, Contag e o Fórum Nacional pela Reforma Agrária, criado em 1995, tinham várias críticas a esse modelo de política. Para eles, com a adoção desse programa, o poder público estava se recusando a conduzir a reforma agrária e deixando o processo sob controle dos proprietários. A CONTAG,

apesar das críticas ao modelo, apoiou o Programa de Crédito Fundiário, pois reconhecia que ele atendia parte do público²⁵ que abrigava (Medeiros, 2002).

Nesse cenário, o assentado passou a ser visto como empreendedor e várias atribuições originalmente do INCRA foram repassadas para as associações dos assentados, como a realização de topografia, a demarcação de lotes, a construção de infraestrutura e a elaboração do plano de desenvolvimento (Medeiros, 2002).

Mesmo antes da criação dos assentamentos, os assentados já eram instados a assumirem responsabilidades, como lembra Dias Monte (2009, p. 127):

as famílias selecionadas para os projetos de assentamento deveriam manifestar a sua concordância com as 'condições de obtenção das terras', inclusive quanto ao 'preço a ser pago', e com relação aos 'recursos naturais, suas potencialidades e limitações de uso', mediante documentação específica dirigida à Superintendência Regional do INCRA, exigências, diga-se de passagem, de alta complexidade para serem encaminhadas pelas famílias beneficiárias.

Nesse esforço do governo em transformar os assentados em pequenos produtores inseridos e regidos pela lógica do mercado o mais rápido possível, foi editada a Norma de Execução /INCRA/nº 09, de 06 de abril de 2001, que tinha como objetivo acelerar a titulação.

Ao final no período do governo FHC foram criados muito mais assentamentos que em qualquer período anterior. E mesmo que essa intervenção não tenha representado uma mudança na estrutura fundiária e tenha acontecido praticamente como uma reação à ação dos movimentos sociais, como afirmam vários estudos (Medeiros, 2015; Medeiros, 2002; Leite, 2005; Martins, 2009; Albertus; Brambor; Ceneviva, 2016; Dias Monte, 2013, Pereira, 2015, Leite e Medeiros, 2002), os assentamentos criados podem ter representado mudanças importantes para as famílias assentadas e para alguns dos espaços onde foram instalados²⁶.

Segundo Dias Monte (2002), ocorreu um arrefecimento das ações dos movimentos após 1999, o que para o autor pode ter relação com algumas disposições legais do período (Decreto nº 2.250/97, Medida Provisória 2.027-38/2000, reeditada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001) que tinham a intenção de provocar a desmobilização dos movimentos sociais. Para o autor, houve uma tentativa de criminalização dos trabalhadores sem-terra e assentados identificados como participantes em ação de ocupação de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário. O autor lembra que os trabalhadores que

²⁵ Esse público era o de pequenos proprietários rurais, especialmente da região sul.

²⁶ Ver o estudo de impacto realizado por Leite e Medeiros (2002).

participassem de movimentos de ocupações seriam excluídos dos cadastros de beneficiários da reforma agrária.

No final do governo FHC, foram introduzidas várias mudanças legais e normativas que nortearam a política nos anos seguintes. São especialmente importantes as alterações incorporadas na redação da Lei Agrária por meio da Medida Provisória nº 2.183-56²⁷, de 24/8/2001 e, para esse trabalho, a Norma de Execução nº 18, de 19/10/2001, que define critérios para a seleção de beneficiários. Essa Norma de Execução reúne os critérios estabelecidos no Estatuto da Terra, na Lei Agrária e na Norma 01 SEASC/nº 01/19.10.88²⁸ e agrega novas exigências para a seleção dos beneficiários da reforma agrária, conforme a redação seguinte:

Art. 21. Não poderá participar de programa de reforma agrária aquele que:

I – Estiver situado fora dos limites etários da legislação específica em vigor, esclarecendo que os maiores de dezesseis e menores de vinte e um anos devem obedecer a exigência do art. 154, inciso I do Código Civil Brasileiro, que preconiza que nesta faixa etária todos podem praticar atos e contrair obrigações, desde que representados na forma da legislação civil, ressalvada a hipótese de emancipação, art. 9º do Código Civil Brasileiro;

II – Exercer função pública, autárquica ou em órgãos paraestatais civis ou militares, ou estar investido de atribuições fiscais e parafiscais da administração federal, estadual ou municipal, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro;

III – Auferir renda proveniente de atividade não agrícola superior a três salários mínimos mensais do conjunto familiar;

IV – For proprietário, quotista, acionista ou co-participante de estabelecimento comercial ou industrial;

V - For ex-beneficiário de regularização fundiária [...] ou de projetos de assentamentos oficiais [...];

VI – For proprietário de imóvel rural com área igual ou superior a um módulo rural;

VII - For portador de deficiência física ou mental [...]

VII – For estrangeiro não naturalizado, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro (a);

IX – For aposentado por invalidez;

X – Possuir antecedentes criminais, com sentença definitiva transitada em julgado e pena pendente de cumprimento ou não prescrita [...]

Parágrafo único. O candidato que promover ou participar de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, no período compreendido entre a publicação do decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária e a respectiva imissão do INCRA na posse do imóvel, fica

²⁷ A medida provisória MP 2.183-56/2001 modificou a redação de tópicos do Estatuto da Terra e da Lei Agrária.

²⁸ A Norma 01 SEASC 01/19.10.88 busca estabelecer parâmetros para a seleção de beneficiários da política de reforma agrária no contexto do I PNRA. A norma, além de organizar os critérios de seleção previstos na legislação, pretende conjugar esses com os dados da realidade das áreas de intervenção (Brasil, 1988, p. 04) e transformar o beneficiário em coparticipante do processo por meio de suas representações (Brasil, 1988, p. 05). Percebe-se nessa norma uma preocupação de inserir no texto princípios presentes no I PNRA.

impedido de participar de processo seletivo de que trata esta norma, por um período de 2 (dois) anos após a cessação do esbulho ou invasão.

Nessa Norma de Execução, foram inseridas as vedações referentes a renda, nacionalidade, propriedade de estabelecimento comercial ou industrial e participação em esbulho possessório ou invasão. Além disso, algumas definições do Estatuto da Terra foram detalhadas/desdobradas. Por exemplo, só aparece “sanidade” como critério no Estatuto da Terra, já na Norma de Execução aparece como impeditivo para acessar o programa ser aposentado por invalidez e ter deficiência física ou mental. Em alguns itens a vedação passa a se estender ao cônjuge/companheiro(a) ou famílias. E, além disso, o candidato a reforma agrária não poderá ter sido beneficiado com lote da reforma agrária – conforme estabelecido na lei agrária – mas também por projeto de regularização fundiária. Essa norma de execução que, em tese, detalha melhor os critérios de seleção do Estatuto da Terra e da Lei Agrária também amplia as restrições, torna o beneficiário cada vez mais “ideal” e aumenta a necessidade de comprovação de todas essas situações.

As institucionalidades construídas nesse período vão nortear, em parte, a política nos anos seguintes. Esse é o caso típico, como observam os institucionalistas históricos (Hall; Taylor, 2003, p. 201), de “políticas herdadas” existentes que vão participar da estruturação das decisões posteriores. As instituições – o conjunto de leis, normas e procedimentos – implantadas no período FHC, onde a política de assentamentos teve pela primeira vez uma certa efetividade – influenciaram de várias formas o caminho da política nos anos pós-FHC. Isso se deu tanto pelas decisões dos próximos gestores, que deviam considerar as normas formais existentes, quanto pela ação dos movimentos sociais que construíram formas de ação considerando essas institucionalidades. Nos anos finais do governo FHC, o ritmo da incorporação de áreas e de assentamentos de famílias diminuiu, conforme mostram os Gráficos 1 e 2, mas esses mesmos anos foram importantes para a construção e aprovação de Leis e normas administrativas, que têm uma duração geralmente maior do que um governo.

1.3.2 Governos Lula I e II

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva representou um momento de expectativa de mudanças para os trabalhadores rurais devido à trajetória pessoal do novo presidente e do seu partido (PT) em defesa dos direitos dos trabalhadores.

No entanto, os compromissos de campanha da ampla coalizão política realizada para viabilizar a sua eleição, a composição do Congresso com a presença forte de ruralistas sinalizava dificuldades para a realização de mudanças de grande magnitude. E algumas das primeiras ações do governo, como a definição da política econômica e a composição ministerial²⁹, confirmavam uma opção por mudanças menos estruturais. Como pontua Delgado (2010, p. 39), a “tentativa de criar oportunidades para fazer progredir o projeto democratizante³⁰, sem promover rupturas significativas com o projeto neoliberal, parece ser uma das características da complexidade do governo Lula”.

Mesmo com restrições a uma mudança mais radical, uma das características marcantes da gestão Lula foi a existência de uma maior interação do governo com os movimentos sociais, que ampliaram sua participação na condução das políticas públicas. O modo participativo adotado pelo Partido dos Trabalhadores nas prefeituras que governou na década de 1990 – com o orçamento participativo³¹ e criação de conselhos e conferências – para a definição das políticas públicas foi extrapolado para o âmbito federal com a criação ou o fortalecimento de instâncias participativas, como é o caso, na área de desenvolvimento rural, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (CONDRAF) e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

Além disso, as formas de protesto direto dos movimentos sociais rurais como marchas e outras ações de protesto foram modificadas, dada a maior abertura para negociação. Para Abers, Serafim e Tatagiba (2014), foi estabelecida uma rotina ritualizada de protestos e negociações entre o governo e os movimentos sociais a partir das “jornadas de luta”.

²⁹ O Ministério composto por Lula tinha tanto representantes sindicais e de movimentos sociais quanto do agronegócio. Se por um lado, como mostra D’Araújo (2009 *apud* Abers; Serafim; Tatagiba, 2014), 43 % dos ministros na primeira gestão e 45 % dos ministros na segunda gestão do governo Lula tinham relação com os movimentos sociais, representantes importantes do agronegócio também ocuparam espaço no Ministério, como é o caso de Roberto Rodrigues na agricultura.

³⁰ Para Delgado (2010), os anos 1990 foram palco da “confluência” de dois projetos contraditórios: 1. O projeto neoliberal baseado no agronegócio e 2. O projeto democratizante baseado na agricultura familiar e na Reforma Agrária. Nesse artigo o autor explica a importância que o Agronegócio vai ganhando na década de 1990 na política econômica a partir da sua participação nas exportações de commodities, tornando-se “imprescindível” para o ajuste das contas externas do país.

³¹ O Orçamento Participativo adotado por algumas prefeituras do PT, com destaque para Porto Alegre, foi modelo para políticas participativas para além das gestões do PT. Existem vários estudos sobre o assunto: para a relação entre participação, democracia e distribuição de recursos públicos, ver Abers (1997), para políticas públicas no orçamento participativo, ver Hilgert (2005), e sobre esse modelo de participação que foi exportado inclusive para o exterior, ver Oliveira (2013).

Nesse contexto, uma das primeiras ações do governo referentes à política de assentamentos foi a elaboração do II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA). Assim como ocorrera com o I PNRA, havia expectativas, por parte dos apoiadores da reforma agrária, da realização de uma reforma agrária massiva. Foi chamado inicialmente Plínio de Arruda Sampaio, um defensor histórico da reforma agrária e relator do Estatuto da Terra, para coordenar o trabalho do Plano. Após pressões para que o plano fosse “cauteloso”, Plínio saiu do governo repetindo o histórico do I PNRA.

1.3.4. II PNRA

No II PNRA (Brasil, 2003), apresentado em 2003, percebe-se a busca por uma ampliação da definição de reforma agrária por meio do aumento das modalidades de políticas que comporiam a reforma agrária e da ampliação do perfil dos potenciais beneficiários. Nesse plano, os potenciais beneficiários seriam a diversidade dos trabalhadores rurais e as populações tradicionais definidas pelas suas inserções nos territórios. Os beneficiários da reforma agrária deixariam de ser selecionados somente a partir do pertencimento ao mundo do trabalho rural: o pertencimento aos territórios passaria a ser critério para ingresso na política. Há a incorporação de várias demandas dos “novos” movimentos sociais explicitada na ênfase na questão ambiental, no desenvolvimento sustentável e na incorporação de questões de gênero e étnicas³². Por outro lado, a menção aos conflitos fundiários e ao Estatuto da Terra – ou a Constituição – é bem menos presente que no plano anterior, o I PNRA.

A política de reforma agrária assim redefinida compreende a política de assentamentos – criação de novos e fortalecimento/melhora dos já existentes –, a política de reconhecimento/regularização fundiária de populações tradicionais e a política voltada para atender a agricultura familiar. O texto defende um modelo de mundo rural baseado na agricultura familiar e apresenta as vantagens dessa frente à patronal mesmo considerando critérios basicamente econômicos, como a capacidade de gerar ocupação e renda por área ocupada (Brasil, 2003, p. 14).

A ampliação da definição da política de reforma agrária proposta se desdobra em vários programas elencados no texto: 1. Novos Assentamentos; 2. Cadastro de terras e regularização fundiária; 3. Recuperação de assentamentos (que engloba o aperfeiçoamento do SIPRA); 4. O

³² Alinhado com a mudança que vinha ocorrendo na atuação e nas demandas dos movimentos sociais pelo mundo. Para uma apresentação detalhada, ver Offe (1996) e Melluci (2001).

programa de crédito fundiário com fundos do Banco Mundial; 5. Programa de Igualdade de gênero na reforma agrária³³; 6. Titulação e Apoio ao Etnodesenvolvimento de Áreas Remanescentes de Quilombos; 7. Reassentamento de não índios ocupantes de terras indígenas; 8. Reserva Extrativista e Assentamento Florestal; 9. Atingidos por barragens e grandes obras de infraestrutura e 10. Populações ribeirinhas³⁴. Além desse amplo leque de programas são citadas como parte do II PNRA várias políticas complementares como a de assistência técnica, a de crédito (plano SAFRA da agricultura familiar e de reforma agrária), de educação (PRONERA), apoio à comercialização de produtos (Programa de Aquisição de Alimentos – PAA), infraestrutura entre outros. Como definido num dos títulos do documento o modelo de reforma agrária proposto no II PNRA deixa de focar na intervenção fundiária para focar no desenvolvimento territorial (Brasil, 2003, p. 15).

Os potenciais beneficiários da Reforma Agrária, ou seja, o público-alvo da nova concepção da política, será formado por:

trabalhadores rurais sem-terra, público potencial de novos assentamentos; atuais assentados, que necessitam de infraestrutura e apoio à produção; um imenso setor da agricultura familiar que ainda não acessa os mecanismos do Plano Safra; posseiros, marcados pela insegurança jurídica em relação ao domínio da terra que lhes restringe o acesso às políticas agrícolas e os expõe a ameaças de despejo; populações ribeirinhas; comunidades quilombolas, que demandam o reconhecimento e a titulação de suas áreas; agricultores que ocupam terras indígenas, que precisam ser reassentados; extrativistas, que lutam pela criação e reconhecimento de reservas extrativistas; agricultores atingidos por barragens; juventude rural; mulheres trabalhadoras rurais; entre outros pobres do campo. (Brasil, 2003, p. 17)

Estão contemplados no Plano tanto os trabalhadores rurais sem terra de famílias agrícolas quanto os trabalhadores rurais sem terra de famílias pluriativas, inclusive as que residem no meio urbano (Brasil, 2003, p. 17). Nesse II PNRA, como já havia acontecido no I PNRA, a população-alvo não é restrita somente a famílias de trabalhadores rurais residentes e com ocupações rurais para todos os seus membros. Os elaboradores dos planos não percebem a inserção das famílias como estanques; existe a possibilidade de famílias rurais que migraram³⁵ para o meio urbano, a possibilidade de famílias cujos componentes têm ocupações em diversos

³³ Alguns desses programas tiveram suas intenções regulamentadas em normativas posteriores como é o caso da inclusão da mulher na política por meio da Instrução Normativa/INCRA/ nº 38, de 13 de março de 2007.

³⁴ Esses vários programas também representam um novo olhar sobre o rural. Para Delgado (2010, p. 48), a diversidade passa a ser percebida, reconhecida e considerada como potencial gerador de riqueza se usada de forma a respeitar suas características. E essa percepção sobre o rural ampliado difere radicalmente da visão anterior, que valorizava a homogeneização. Para o autor, dar visibilidade a essa diversidade é um dos pontos de destaque do governo Lula em relação ao meio rural.

³⁵ A questão do êxodo rural é especialmente importante no período da elaboração do I PNRA. Um dos objetivos específicos daquele plano é, inclusive, diminuir o êxodo rural (Brasil, 1985b, p. 23).

setores (as famílias pluriativas citadas no II Plano) e abrem, dessa forma, a possibilidade de incorporação de famílias que em algum período tenham residido no meio urbano.

No Plano, há referência a acampados como público preferencial para a política:

As cerca de 200 mil famílias acampadas e mobilizadas, testemunhando a gravidade da situação do campo, onde se somam o desemprego e a dificuldade de acesso à terra, compõem um grupo considerado demanda emergencial da Reforma Agrária e que é prioridade do II PNRA. (Brasil, 2003, p. 17)

Em termos de metas numéricas, o II PNRA propõe o assentamento de 400.000 famílias, a regularização fundiária de 500.000 famílias e o atendimento de 150.000 famílias pelo crédito fundiário no período de 2003/2006 (Brasil, 2003, p. 38). Percebe-se a importância atribuída a regularização fundiária que, inclusive, é justificada no texto pela relação entre concentração de posses irregulares e conflitos fundiários (Brasil, 2003, p. 23).

Ao final do texto existe menção à necessidade de mudar o marco jurídico e é apresentada uma lista de modificações nas normas legais e administrativas que deveriam ser buscadas. Destacam-se a revisão do conceito de propriedade reformável com a inserção de coeficientes de aproveitamento ambiental e trabalhista e a atualização dos índices de definição de improdutividade de terras passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária.

1.3.5 As Normas de Execução

Ao lado da realização do II PNRA, que era uma proposta com as intenções sobre a política, nesse período foram elaboradas novas normas de execução que redefiniam os procedimentos para a seleção de novos beneficiários. O governo Lula herdou a Norma de Execução 18 (NE 18) de 2001, que foi reformulada primeiramente pela Norma de Execução 38 (NE 38) de 2004 e posteriormente pela Norma de Execução 45 (NE 45) de 2005. A NE 38 fez poucas modificações em relação à NE 18: excluiu a referência a idade e a participação no esbulho possessório. A NE 45³⁶ praticamente repetiu a NE 38, alterando somente a redação do tópico referente à renda, como mostra o Anexo.

As Normas de Execução, além de trazerem os critérios eliminatórios, também definem quais as formas de escolha para priorização das famílias entre as que atendam os critérios

³⁶ A NE 45 foi uma das principais normas usadas pelo TCU para elaboração do relatório que resultou no Acórdão 775/2016-TCU-Plenário. A Instrução Normativa 99/2019, é a norma mais recente (em 04/10/2022) a tratar do processo de seleção de beneficiários para o Programa Nacional de Reforma Agrária.

eliminatórios. Tanto a NE 18, quanto a 38 e a 45 fazem referência à participação dos trabalhadores nessa definição.

Ao mesmo tempo que no II PNRA há uma intenção de ampliar o perfil dos beneficiários da reforma agrária no âmbito das normas internas do INCRA, as restrições estabelecidas durante o governo FHC foram basicamente mantidas. Há somente mudanças incrementais de uma norma para a outra, inclusive porque não aconteceram as mudanças na Legislação que o II PNRA elencara como necessárias.

1.3.6 As ações no governo Lula (2003-2010)

Após um início tímido em relação à política de assentamentos, os anos de 2005 e 2006 representaram o período de maior incorporação de área para a política de reforma agrária durante toda a sua trajetória pós-1985, conforme se vê no Gráfico 1. Os anos de 2005 e 2006 também foram os anos de maior inserção de novos beneficiários na política³⁷.

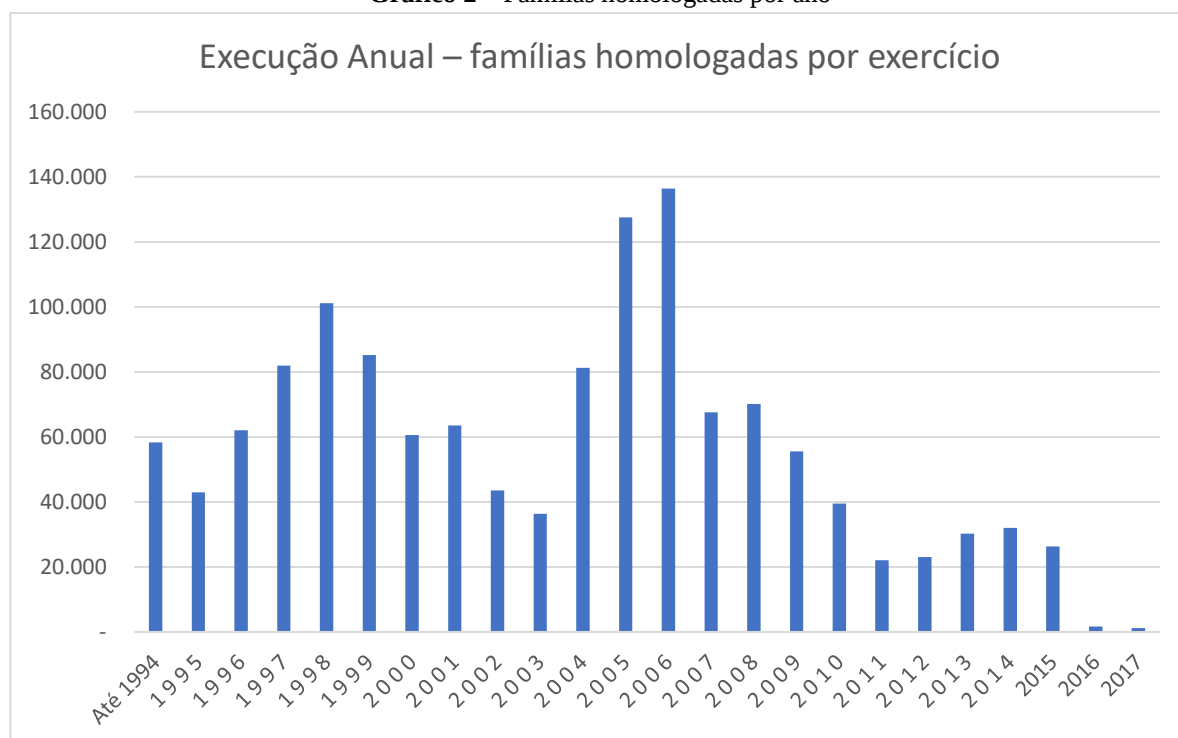
Gráfico 1 – Área incorporada ao programa de reforma agrária por ano



Fonte: elaboração própria a partir de DT/DTI/DTI-2 (INCRA) - Relatório 227 do SIPRA, extraído em 25/02/2019.

³⁷ Como existe um percurso de tempo entre a incorporação da área pelo INCRA e o assentamento (homologação dos beneficiários) é usual que exista uma diferença entre o ano da máxima incorporação de área (2005) e o ano da máxima homologação de beneficiários (2006).

Gráfico 2 – Famílias homologadas por ano



Fonte: elaboração própria a partir de DT/DTI-2 (INCRA) - Relatório 229, extraído em 31/12/2018.

Além da criação de assentamentos, esse período foi marcado pela ampliação do público beneficiário da reforma agrária, conforme já anunciado no II PNRA com a ampliação das modalidades de acesso à terra baseadas no reconhecimento das famílias de agricultores definidas a partir do pertencimento a territórios. Com esse processo de reconhecimento, as famílias passavam a ser inseridas nos programas finalísticos da política de assentamento e ter acesso ao PRONAF e outros programas. Entre as famílias incorporadas ao programa de reforma agrária do INCRA estão as famílias atendidas em programas estaduais de reforma agrária; famílias acolhidas em projetos municipais; famílias atendidas em programas de crédito fundiário; comunidades remanescentes quilombolas; trabalhadores cujas áreas foram atingidas pela construção de barragens; famílias sob processo de desintrusão em áreas indígenas; famílias em projetos públicos de irrigação; trabalhadores rurais em terras denominadas “fundo de pasto” no Estado da Bahia; famílias em ocupações originárias em parques nacionais e estaduais, famílias originalmente situadas em reservas extrativistas; e, regularização das situações de famílias ribeirinhas. Fazem parte dessas categorias populações tradicionais que vivem em áreas de Reservas Extrativistas (RESEX), Florestas Nacionais (FLORA) e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS).

A incorporação dessas famílias entre os beneficiários da reforma agrária não segue o estabelecido nas normas para seleção de beneficiários³⁸. Tampouco houve uma reestruturação do INCRA para atender essa população diferente em vários aspectos da população de assentados³⁹.

Para Dias Monte (2013, p. 95),

‘muitas “famílias beneficiárias”, cujo acesso à terra não é promovido diretamente pela intervenção do INCRA são inseridas no sistema [supra] e passando a ser atendidas pelos programas e ações sob o encargo daquele Órgão, sem verdadeiramente enquadrar-se, em sentido estrito, no conceito da política oficial de assentamento e nem mesmo resultarem da transformação do sistema de propriedade da terra e das suas relações de poder.’”

No segundo governo Lula, a política de criação de assentamentos perdeu a importância, como se vê tanto pela diminuição de assentamentos criados quanto pela desistência do governo em tentar promover mudanças na legislação, especialmente no caso dos índices de produtividade.

Em 2009, o Governo Lula criou o Programa Terra Legal na Amazônia, que consolidou essa opção pela regularização fundiária como programa prioritário da política de reforma agrária. Sob responsabilidade do MDA, o programa tinha como objetivo regularizar terras da Amazônia Legal e, dessa forma, resolver o “caos fundiário” da região. Há estudos, como o de Menezes (2015), que mostram as dificuldades para a execução das metas do programa, mudanças no desenho do programa, além de situações e consequências problemáticas como descaracterização de assentamentos rurais, aumento da grilagem e desmatamento em regiões onde o programa atuou. Apesar dos problemas detectados na implantação do Programa Terra Legal, a regularização fundiária passou a ser vista como a principal estratégia de política fundiária a ser implantada também no restante do país, culminando, posteriormente, na Lei 13.465/2017.

Dias Monte⁴⁰ (2013), em um estudo sobre a política de assentamentos e a ação do INCRA no período pós-democratização, elenca uma série de dificuldades recorrentes na condução da política pelo órgão:

³⁸ Esse é um dos “nós” do Acórdão do TCU, pois para o TCU todos os beneficiários devem atender o disposto nas definições feitas para selecionar beneficiários para a política de assentamentos.

³⁹ Exceção foi a abertura de concurso para antropólogos que foram, em geral, alocados para trabalhar com remanescentes de populações quilombolas.

⁴⁰ O autor, que é doutor pelo CPDA/UFRRJ, é também engenheiro agrônomo do INCRA e já teve atuação em diferentes superintendências regionais da autarquia.

- o preenchimento de muitos cargos por indicações políticas. O autor lembra que, inclusive, algumas “reestruturações” do órgão foram feitas para acomodar aliados políticos;
- a subordinação da política fundiária à política econômica⁴¹;
- a existência de uma estrutura burocrática pesada (com inúmeras normas internas), centralizada e que “incorporou” características da administração gerencial principalmente após o governo FHC. Isso torna, muitas vezes, o cumprimento de normas e o alcance de “metas numéricas” o objetivo da política no dia a dia de sua execução;
- um quadro de servidores em constante diminuição numérica, com baixa remuneração e condições de trabalho deterioradas. A baixa remuneração⁴² e as condições de trabalho desfavoráveis no INCRA são observações recorrentes sobre o órgão. Wolford (2010 *apud* Abers; Serafim; Tatagiba, 2014, p.339) afirma que o INCRA é “indiscutivelmente a agência mais mal financiada e com maior déficit de pessoal no governo brasileiro”.
- um sistema de gerenciamento de informações sobre Assentamentos (SIPRA) bastante problemático.

Além dessas contínuas dificuldades do INCRA, as ocupações de terras diminuíram por diversos fatores como a melhora na economia, o aumento de vagas de empregos, a instituição do Programa Bolsa Família e as dificuldades em se encontrar terras possíveis de desapropriação. Medeiros (2015, p. 353-354) também observa um deslocamento de foco por parte dos movimentos sociais que passaram a se concentrar em outros aspectos. O MST, por exemplo, começa a concentrar esforços para divulgar e efetivar a produção agroecológica. Além disso, os povos tradicionais passaram a ter mais expressão no conjunto dos movimentos sociais do campo.

Por outro lado, esse período também foi marcado por uma campanha forte do setor de agronegócios para vincular a sociedade a ideia de um agro moderno e produtivo enquanto a chamada bancada ruralista ocupava vários espaços políticos no Congresso Nacional e cargos no executivo. Bruno (2020) destaca que a Frente Parlamentar da Agropecuária é cada vez mais

⁴¹ Alston *et al.* (2006) classificam a política de reforma agrária como uma típica política pública residual e volátil que, devido a seu caráter de política social e com componentes ideológicos envolvidos, muda conforme a situação econômica e a linha ideológica do governo no poder.

⁴² Souza (2017) mostra como a modernização da burocracia e a construção de capacidades no serviço público após a Constituição e especialmente após 2003 se deu muito mais fortemente em algumas áreas – notadamente o tributário, de controle dos gastos, de controle externo e interno da administração pública (Tribunais de Contas, Ministérios Públicos e Controladoria-Geral da União,) e da atividade de polícia administrativa e judiciária (Polícia Federal) – que em outros como as áreas de políticas sociais e de infraestrutura. Apesar das políticas sociais terem bastante destaque nos governos do PT, houve investimento menor na profissionalização e estabelecimento de remuneração menor nas carreiras da área de políticas sociais e de infraestrutura.

instância de elaboração de políticas públicas e os ruralistas participam, inclusive, da frente parlamentar da agricultura familiar e da frente parlamentar da terra. A discussão sobre índices de produtividade⁴³, definição central na discussão sobre função social da propriedade, sempre recebe atenção especial. Os ruralistas consideram os assentamentos rurais ineficientes e dependentes do governo, mas também criticam a pouca produtividade da agricultura familiar. A ênfase na produtividade e desempenho econômico retira a importância de todas as outras dimensões e possibilidades da agricultura familiar e dos assentamentos rurais.

Ou seja, ao final do segundo mandato do governo Lula, a política de assentamentos, que teve seu auge no primeiro mandato, mostrava uma tendência de diminuição de ritmo e de mudança de foco. Por um lado, as demandas dos movimentos sociais se diversificaram e a melhora na economia ofereceu opções de emprego para a população mais pobre. Além disso, o setor do agronegócio se fortaleceu tanto por meio de sua importância na economia quanto por sua expressão na política, demonstrando força no Legislativo e presença no Executivo que impedia a realização de modificações legislativas e administrativas necessárias para a ampliação ou mesmo continuação da política. Nesse contexto, o INCRA, como executor da política de assentamentos, teve menos investimentos que outros órgãos no governo e não conseguiu resolver os antigos e novos entraves na sua atuação.

1.4 O declínio: desmonte da política de reforma agrária

1.4.1 Governo Dilma

A tendência de diminuição da importância e dos investimentos na política de assentamentos presente no final do governo Lula se consolidou no governo da Presidente Dilma Rousseff. Como mostra o Gráfico 1, as incorporações de área para política de reforma agrária foram praticamente paralisadas a partir de 2012. A homologação de novos beneficiários não tem uma diminuição tão drástica na primeira gestão de Dilma Rousseff, conforme mostra o Gráfico 2, pois a homologação de beneficiários ocorre algum tempo depois da incorporação de áreas e, além disso, nesse período se destacam as homologações de beneficiários oriundos de programas de reconhecimento/regularização de populações tradicionais que não pressupõe a

⁴³ A não revisão dos índices de produtividade é apontada como um dos principais fatores para a dificuldade em se obter terras via desapropriação por interesse social. Além de Bruno, Medeiros (2015) e Delgado (2010) também ressaltam essa dificuldade.

incorporação de terras. A paralisação da homologação de beneficiários ocorreu, de fato, em 2016, com o Acórdão 775-2016-TCU-Plenário. Em relação às políticas de desenvolvimento de assentamento, apesar do discurso oficial de apoio às políticas, nesse período foram realizadas modificações que reduziram a possibilidade de atuação do INCRA como o esvaziamento do programa de assistência técnica. Além disso, após a gestão de Dilma Rousseff, houve um afastamento do governo em relação aos movimentos sociais e uma diminuição das negociações entre governo e movimentos sociais, conforme Abers, Serafim e Tatagiba (2014). No período do governo Dilma Rousseff, pode ser encontrado o início do que a literatura vem definindo como desmantelamento ou desmonte da política pública (*policy dismanteling*).

1.4.2 Desmonte de políticas públicas

A questão do desmantelamento de políticas públicas ganhou destaque especialmente a partir de modificações e cortes introduzidos nas políticas do Estado de Bem-Estar Social da Europa, no contexto da imposição da austeridade fiscal nas últimas décadas. Na América Latina, esses estudos começaram a ganhar relevância recentemente, nos anos 2010, com a ampliação dos desmontes de várias políticas públicas – e/ou da maior visibilidade desses desmontes – que vieram com a mudança no perfil das coalizações políticas dominantes de vários países do continente.

A estrutura analítica desenvolvida por Bauer *et al.* (2012) e Jordan, Bauer e Green-Pedersen (2013) vem se tornando o principal referencial para o estudo do desmonte de políticas públicas. Jordana (2014) e Sabourin, Craviotti e Milhorange (2020) fizeram estudos na Espanha e América Latina, respectivamente, onde testaram empiricamente a proposta analítica e acrescentaram novas ideias e questões aos estudos sobre desmonte de políticas públicas.

Para Jordan, Bauer e Green-Pedersen (2013), o desmantelamento de políticas públicas pode ser definido como uma mudança em uma área de política específica que diminui a densidade ou a intensidade dessa política. A densidade se refere à extensão em que uma determinada área de política é abordada por atividades governamentais, e é expressa em termos de mudanças no número de políticas e instrumentos da política. A intensidade, por outro lado, fornece uma base para medir o rigor ou a generosidade de políticas particulares. Para os autores, o desmonte deve ser estudado como parte de um processo maior de mudança de uma política pública e deve se prestar atenção no contexto político mais amplo em que a política acontece. Há uma compreensão entre os estudiosos de que o desmonte acontece principalmente devido à

redução da intensidade e densidade de políticas, visto que é difícil acabar com uma política significativa totalmente (Jordan; Bauer; Green-Pedersen, 2013) ou por meio de mudança incremental, com estratégias discretas antes de atingir formas mais ativas e explícitas (Sabourin; Craviotti; Milhorange, 2020).

A estrutura analítica proposta por Bauer *et al.* (2012) e os tipos ideais de estratégias (e/ou de etapas) de desmantelamento são frequentemente usados para interpretar **como** os desmontes das políticas acontecem. Esses tipos são:

- O desmonte por *default*; ausência de uma tomada de decisão formal e baixa visibilidade;
- O desmonte por mudança de arena: tomada de decisão com baixa visibilidade;
- O desmonte simbólico; ausência de decisão formal com benefícios potenciais para os *policy-makers*;
- Desmantelamento ativo: convicção da decisão com vantagens políticas, eleitorais e ideológicas.

Nos estudos sobre o desmonte de políticas públicas, procura-se entender quais os custos e benefícios estão em questão no desmantelamento das políticas e como os gestores manifestam suas preferências e estratégias. Jordan, Bauer e Green-Pedersen (2013) destacam especialmente o comportamento que busca “evitar a culpa” adotada por muitos *policy-makers* quando reduzem políticas sociais. Mas reconhecem que caso o desmantelamento fosse popular entre certos eleitores e/ou atores políticos importantes a postura dos gestores poderia ser outra. Poderiam, inclusive, reivindicar o crédito pelo desmonte.

A mudança na direção da política no governo da Presidente Dilma Rousseff tem as características do primeiro estágio do desmantelamento, que é o desmonte por *default*, pois, apesar de haver uma diminuição bastante acentuada de investimentos na política, não há, no entanto, ações ativas para o desmonte da política. Podemos perceber, também, a tentativa de evitar a culpa pela diminuição da política com o argumento da necessidade de ajuste fiscal ou o da mudança de foco da política com a priorização da regularização fundiária e do desenvolvimento dos assentamentos. A política de ajuste fiscal ficou especialmente forte depois de 2014, com uma mudança na orientação do Ministério da Fazenda após a nomeação de Joaquim Levy ao cargo de ministro.

1.4.3 Investigações no Legislativo: Acórdão do TCU e CPI do INCRA e da FUNAI

Além dessa atuação – ou mais especificamente, no caso, a pouca ação – do Executivo em relação à política realizada pelo INCRA em 2015, foram iniciados dois processos que colocaram no centro do debate as políticas realizadas pelo órgão, que foram a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do INCRA e da FUNAI, iniciada 28/10/2015, e a auditoria do TCU que resultou no Acórdão 775/2016-TCU-Plenário (tema desta pesquisa), iniciada em 12/08/2015⁴⁴. Os dois processos têm bastante semelhança, demonstram a relação de forças políticas presente no período e se relacionam com o contexto do processo de impeachment da Presidente Dilma Rousseff, que também se iniciou no período (02/12/2015).

O Acórdão 775/2016-TCU-Plenário (Brasil, 2016) suspendeu cautelarmente algumas atividades e políticas do INCRA⁴⁵. O acórdão foi adotado em função dos indícios de irregularidades na seleção e situação ocupacional dos beneficiários de reforma agrária levantados pelo TCU por meio do cruzamento de bancos de dados. Como resultado, foram bloqueados os cadastros de 479.695 famílias assentadas no país, que ficaram impedidas de acessar as políticas do INCRA e outras políticas públicas e/ou benefícios sociais intermediados – ou que exijam comprovação de situação de assentado – pelo INCRA. Além disso, foram suspensas novas seleções/homologações de beneficiários, o que na prática significou também a suspensão de criação de novos assentamentos. Além do impacto direto na execução da política de assentamentos, esse evento teve grande impacto na opinião pública, pois os indícios de irregularidades comumente eram apresentados como fraudes⁴⁶.

Para Sabourin, Craviotti e Milhorange (2020), ações judiciais e de órgãos de controle contra movimentos rurais são sinais importantes de desmantelamento de políticas. Os autores, ao citarem o caso da atuação do TCU e do Poder Judiciário no Paraná e em São Paulo em relação às compras do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2014, argumentam que o controle excessivo baseado em uma interpretação literal dos contratos de compras públicas

⁴⁴ Antes desse acórdão já aconteceram outras fiscalizações do TCU que resultaram, em geral, em acórdãos com orientações. O histórico dos acórdãos relativos à política de assentamentos será apresentado no capítulo 3. Mas também já houve anteriormente acórdão que paralisasse uma política específica, como foi o caso do acórdão que paralisou o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA). Sobre a paralisação do PRONERA pelo TCU, ver Felix (2015).

⁴⁵ Os capítulos 3 e 4 serão dedicados ao estudo do Acórdão. No presente capítulo faremos uma breve apresentação para situar esse evento no contexto histórico da política de assentamentos.

⁴⁶ Como exemplo, temos a divulgação dada por um dos principais veículos de comunicação do país acerca da suspensão do programa de reforma agrária (Jornal Nacional, 2016).

de alimentos da agricultura familiar ocultou mecanismos de criminalização da agricultura familiar.

Outro evento marcante desse período foi a CPI da FUNAI e do INCRA, que foi um trabalho realizado por uma Comissão Parlamentar de Inquérito⁴⁷ da Câmara dos Deputados entre 28/10/2015 e 30/05/2017 e teve por objetivo investigar a FUNAI e o INCRA em suas atribuições de demarcação de terras indígenas e quilombolas. Apesar de, a princípio, não se referir à política de assentamentos do INCRA e sim à política de demarcação de áreas quilombolas realizada pelo órgão, esse evento foi emblemático das disputas do período. Envolveu questões e teve efeitos mais amplos que a questão de demarcação de terras para os povos indígenas e quilombolas. A CPI foi um momento importante da disputa entre a bancada ruralista e os órgãos de redistribuição fundiária e produziu, juntamente com o Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, material de ataque ao INCRA. E, mesmo a política de assentamentos não tendo sido o motivo da CPI, essa política foi por vezes citada e atores atuantes nela foram interpelados na CPI. Ou seja, o objetivo oficial foi extrapolado e a CPI serviu também para atacar a política de assentamentos.

As principais razões para a instauração dessa CPI foram as alegadas invalidades dos processos demarcatórios, ancorados em “laudos antropológicos fraudulentos”. O argumento apresentado era de que os laudos teriam um caráter ideológico que beneficiava grupos específicos. Nesse sentido, a atuação dos antropólogos do INCRA e da Funai e a própria ciência da antropologia foi questionada.

Composta em sua maior parte de parlamentares da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), a CPI teve a agenda de trabalho pautada por esse grupo. Para Dalla Costa (2019, p.22), a CPI representa um fato político para materializar e legitimar, por meio de uma produção documental estatal, os interesses de um grupo político e econômico (agronegócio) acerca das políticas de redistribuição de terras, como a regularização fundiária de quilombos, de indígenas e assentamentos da reforma agrária. Deputados de posições divergentes do agronegócio integraram a CPI, mas eram minoria. A mesa diretora foi composta de integrantes da bancada ruralista que controlou o andamento da investigação.

⁴⁷ Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) é um instrumento do legislativo para cumprimento de uma das atribuições constitucionais do Congresso Nacional, que é a de investigar e fiscalizar a administração pública (artigo 49, item X e artigo 71, item IV, da Constituição Federal, 1988). As especificidades da CPI estão em sua temporalidade, pois possui prazo para sua conclusão (é uma comissão temporária), e em seu caráter investigativo, “próprio das autoridades judiciais”.

No decorrer da CPI foram usados vários artifícios discursivos comumente empregados contra os beneficiários de políticas de redistribuição fundiária, como questionar o perfil desses beneficiários. Dizem os integrantes da CPI, por exemplo, que são a favor dos “verdadeiros indígenas”, separando, assim, os “verdadeiros indígenas” do que seriam os “supostos” indígenas (Dalla Costa, 2019, p. 99) ou “os indígenas cooptados pelas ong(s)” (Dalla Costa, 2019, p. 121).

Esta CPI, assim como a medida cautelar determinada pelo Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, transcorreu no mesmo período que o processo de impeachment da Presidente Dilma Rousseff. Assim como o Acórdão, a CPI do INCRA e da FUNAI também destacava as supostas irregularidades que ocorriam na gestão dessas políticas públicas do executivo e teve repercussão destacada no período. Na discussão da CPI, no entanto, a questão do impeachment aparecia de forma mais direta na fala dos componentes da mesa como mostra esse trecho relatado por Dalla Costa (2019, p. 97):

Da mesma forma, em outras declarações de deputados nessa audiência pública, foi explicitado que a convocação do representante da CONTAG⁴⁸ era uma oportunidade naquele momento, além de associar movimentos para a reforma agrária a invasões e crimes, para reforçar a admissibilidade de impeachment da Presidente da República. Essa reunião da CPI ocorreu um dia após a leitura do parecer aprovado na comissão especial de impeachment no plenário da Câmara, iniciando as discussões que culminariam na autorização da abertura do processo de impeachment em 17 de abril, afastando a presidente por 180 dias do cargo. Nas palavras do deputado Luis Carlos Heinze (PP/RS) dirigidas ao representante da CONTAG, “Venham vocês, que nós vamos enfrentá-los. E nós vamos derrotá-los agora no domingo [17/04/16, dia da votação pela admissibilidade do impeachment no plenário da Câmara]. Vocês vão ver o que é bom para tosse. E depois eu quero que vocês façam essas invasões, façam ameaças. A partir de segunda-feira, vocês vão ver o que deve acontecer com vocês”.

Dalla Costa (2019, p. 27) enfatiza que o processo de produção de documentos na CPI se deu por meio de uma acirrada disputa política, ligada à redistribuição de terras, em uma arena onde o conflito é legítimo: o Legislativo. No entanto, ao final desse processo, temos um documento que deixa de ser a expressão do conflito e passa a ser a expressão do Estado. E sendo um documento de Estado, ele pode ser acionado em outros espaços (outras comissões, outras esferas do poder público, em articulações com setores do agronegócio).

Essa observação é válida para os documentos produzidos no âmbito da CPI, mas também pode ser aplicado aos documentos produzidos pelo TCU, por exemplo. O acórdão

⁴⁸ Como observado anteriormente, apesar de não ser o foco oficial da investigação, essa política de assentamentos e os atores relacionados a ela foram mencionados e convocados para depoimento – e, principalmente, foram criticados e acusados, como se vê nessa fala do deputado Luis Carlos Heinze em relação ao representante da CONTAG.

estudado nesta tese, que continha várias disputas⁴⁹, era baseado em indícios de irregularidades que não haviam sido investigados na ocasião da publicação da medida cautelar. É um documento de Estado e como tal pode ser usado em outros espaços além do TCU e do INCRA. E, de fato, os documentos produzidos pelo TCU foram utilizados, por exemplo, na CPI da FUNAI e do INCRA como exemplos de disfuncionalidades do INCRA (Dalla Costa, 2019, p. 58-99).

O relatório da CPI do INCRA e da Funai trouxe várias recomendações para alteração das políticas públicas de redistribuição de terras, bem como sugestão para regulamentação de artigos constitucionais e normas internacionais, entre as quais aparecem também questões relativas especificamente à política de assentamentos (Dalla Costa, 2019, p. 149-150). A autora destaca que várias dessas orientações foram implementadas nos anos seguintes especialmente por meio da transferência de vários órgãos e políticas públicas fundiárias para o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA).

A atuação da Bancada Ruralista na CPI de forma específica, mas também de forma mais abrangente, está em consonância com uma tendência internacional ligada ao aumento da demanda por terra como ativo depois da crise de 2008. Terras agrícolas são consideradas pelos profissionais do mercado financeiro como ativos seguros, cujo preço não cai demasiadamente nas crises e cujo preço está atrelado à inflação. O Brasil, pela quantidade de terras e pelas potencialidades de sua produção agrícola, é um dos principais mercados do mundo para esse tipo de investimento. Para que mais terras estejam disponíveis no mercado privado, os atores do agronegócio utilizam estratégias – agroestratégias (Almeida, 2010 *apud* Dalla Costa, 2019) – que objetivam remover obstáculos jurídicos, políticos e administrativos que impedem a comercialização das terras. Nesse caso se inserem as restrições que afetam as áreas quilombolas, indígenas, áreas extrativistas e áreas de reforma agrária.

1.4.4 Pós-impeachment

Após o impeachment da Presidente Dilma Rousseff, o desmonte da política de assentamentos passou a ser ativo e em curto período de tempo várias medidas foram tomadas no sentido de acelerar ou mudar a política. Nesse capítulo faremos uma breve apresentação de

⁴⁹ Nos capítulos 3 e 4 será elaborada uma análise mais detalhada das disputas sobre as interpretações das leis entre INCRA e TCU, entre técnicos do TCU e Ministros do TCU, entre o TCU e o Ministério Público no TCU e entre o TCU e o STF.

alguns aspectos da política nos governos Temer e Bolsonaro. Voltaremos a discutir com mais detalhes a gestão da política de reforma agrária nesse período no capítulo 5, quando relacionaremos o desmonte da política com o Acórdão 775/2017-TCU-Plenário⁵⁰.

Para Sérgio Leite⁵¹ (Bruno *et al.*, 2021, p. 315), o Decreto 8.889, de 26 de outubro de 2016, é uma síntese dessa “arquitetura da destruição” e seu impacto nas políticas públicas. Com ele, ocorreu a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário, MDA, criado em 1999-2000, no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso. Após o referido decreto, o Ministério foi substituído pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário, SEAD, que passou a incorporar uma série de atividades desse Ministério. Além disso, o INCRA, órgão competente para manejar a política de assentamento, tornou-se vinculado à SEAD. A antiga Secretaria da Agricultura Familiar passou a ser uma subsecretaria, com apenas dois departamentos vigentes (anteriormente eram três): o de financiamento da produção e o de assistência técnica. Foi extinta a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, criada no primeiro governo Lula para executar o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, Pronat e programa Territórios da Cidadania, de 2008. Foi também extinta a Ouvidoria Agrária, o que rebateu diretamente na limitação da mediação dos conflitos rurais. Sérgio Leite destaca que esse decreto foi um enxugamento institucional do Estado brasileiro.

Além desse enxugamento do Estado e da mudança de arena da política com a subordinação do INCRA a SEAD – uma etapa geralmente presente nos desmontes nas políticas públicas –, houve reorientação radical da política executada. O INCRA ampliou a sua atividade de Regularização Fundiária. O Terra Legal, que originalmente foi pensado para a Amazônia, foi estendido para o restante do país, e a titulação passou a ser a principal meta institucional do INCRA. Após 2016 foram tituladas várias áreas de assentamentos, principalmente na Região Norte.

A Medida Provisória 759/2016, que posteriormente foi transformada na Lei nº 13.465 de julho de 2017, modificou a Lei Agrária e estabeleceu novas condições para a titulação de terras de assentamentos além de novos parâmetros para as possibilidades de regularização fundiária urbana e rural. Houve modificações referentes às exigências para ser beneficiário da reforma agrária e principalmente em relação às formas de seleção dos beneficiários, em parte

⁵⁰ No capítulo 5 também traremos as contribuições de outros autores que produziram estudos e textos sobre esse período de desmonte da política de reforma agrária como Leite, Castro e Sauer (2018), Alentejano (2022), Mattei (2018) e Menezes (2023).

⁵¹ Apresentação em Mesa de debates realizada no dia 16 de agosto de 2018 como parte integrante do evento “O Golpe de 2016 e o futuro da democracia no Brasil”.

como resposta à atuação do TCU por meio do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário. As modificações aumentaram as exigências para se candidatar ao Programa Nacional de Reforma Agrária e tornaram o processo de seleção muito mais complexo. Essas modificações serão o foco do estudo no capítulo 5.

O governo Bolsonaro foi eleito em 2018 com a promessa de campanha que afirmava não pretender implementar nenhum projeto de reforma agrária e não fazer nenhuma delimitação de terras indígenas ou reconhecimento de território quilombola (Sabourin *et al.*, 2020). A coalização que assumiu o poder em 2019 tinha um perfil ideológico totalmente diverso dos governos anteriores, o que teve como consequência o desmantelamento simbólico e ativo em relação às políticas agrárias. A política de reforma agrária foi subordinada ao Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) e a uma secretaria comandada por Nabhan Garcia, ex-integrante da União Democrática Ruralista (UDR), entidade historicamente contrária à reforma agrária. Houve no início do governo uma reforma da estrutura do INCRA na qual se destaca a extinção da Divisão de Obtenção de Terras. Durante o ano de 2019 foram emitidas várias normas internas no INCRA, com destaque, para o objetivo deste trabalho, da Instrução Normativa 98, que estabelece o novo padrão de seleção de beneficiários baseado em concurso público via edital como fora exigido e negociado com o TCU⁵².

Nesse caso, em vez de evitar a culpa, temos uma situação de governo que reivindica crédito pela ação de desmonte. Ao assumir o protagonismo pelo desmantelamento – que já estava ocorrendo – o governo Bolsonaro visava aumentar seu prestígio frente à parcela do eleitorado que é contrária à reforma agrária.

1.5 Conclusão do capítulo

A construção do beneficiário “ideal” por meio das definições em leis, normas e planos da reforma agrária se deu – e continua se dando – em vários espaços durante as últimas décadas. O Estatuto da Terra apresenta a primeira definição sobre quem poderia ser beneficiário da política de redistribuição de terras; depois dele, a definição legal foi alterada em alguns aspectos, mas várias definições iniciais permanecem presentes na legislação atual.

As mudanças na legislação sobre reforma agrária – inclusive nas definições sobre o beneficiário – foram frutos de disputas políticas. Dessas disputas participaram tanto defensores

⁵² Essa modificação paralisou a homologação de beneficiários inclusive devido à dificuldade do INCRA em implantá-la.

da política redistributiva quanto setores contrários à realização da reforma agrária – como os ruralistas que, após 1985, reforçaram sua presença no congresso, no executivo e também nos meios de comunicação. Parte da crítica dos setores contrários à política de reforma agrária se apoiava na desqualificação dos trabalhadores rurais, o quais eram rotulados como preguiçosos, incapazes de aprender ou arruaceiros. Nesse contexto, várias modificações inseridas na legislação, especialmente por meio da Medida Provisória 2.183-56/2001 e da Medida Provisória 759/2016 (posteriormente transformada na Lei 13.465/2017), que alteraram a Lei Agrária, caracterizam-se pelo aumento do controle sobre esse potencial beneficiário.

Interessante observar que períodos de relativa (final do governo FHC) e absoluta (governos Temer e governo Bolsonaro) paralisia na criação de projetos de assentamentos foram, entretanto, férteis na criação de novas leis e normas relativas à Política Nacional de Reforma Agrária. Na Lei Agrária atualizada, as modificações inseridas em 2001 e 2017 se destacam no texto final.

Ao lado dessas modificações nas leis aconteceram modificações incrementais menos visíveis nas normas administrativas, o que – como mostram os estudos mais recentes do neoinstitucionalismo – são formas bastante comuns de mudança institucional. Em tese, as normas administrativas somente detalham as leis, mas vimos que em alguns casos algumas vedações foram desdobradas em novas vedações e, inclusive, algumas definições originadas nas normas administrativas posteriormente foram inseridas nas leis, como aconteceu na Medida Provisória 759/2016, onde foram incorporadas restrições presentes nas normas administrativas pré-existentes.

As leis e normas, entretanto, têm uma tendência a permanência, não são tão facilmente modificadas em sua totalidade. Observa-se isso em relação à definição do beneficiário da reforma agrária, quando se percebe que várias definições colocadas no Estatuto da Terra foram mantidas nos textos legais posteriores. Dessa forma, algumas mudanças sociais não foram, ou não foram imediatamente, incorporadas na legislação.

Por outro lado, os PNRA revelam mais profundamente as características do tempo em que foram realizados. No I PNRA, realizado no período da redemocratização, havia uma ênfase muito grande na participação da sociedade civil na política. No II PNRA há uma ampliação das modalidades da reforma agrária em consonância com o surgimento dos novos movimentos sociais. Nos dois planos é possível ver uma intenção de ampliação do público potencial da reforma agrária. Mas essa intenção presente nos planos não resultou em transformações nas leis que regem a reforma agrária.

O INCRA, órgão executor da política, foi fazendo a reforma agrária possível entre legislação restritiva, planos que procuravam ampliar as possibilidades da política, instabilidades de gestão e financeiras e a atuação destacada dos movimentos sociais durante os anos 1980 e 90, que pautaram a direção da política.

O perfil do beneficiário real, resultado dessa equação, é descrito em alguns estudos realizados sobre assentamentos. No início dos anos 2000, por exemplo, foram realizadas várias pesquisas que buscavam avaliar a política de assentamentos em sua totalidade ou em alguns aspectos específicos (Heredia *et al.*, 2002; Medeiros *et al.*, 2004; Linhares *et al.*, 2002; Spavorek, 2002). Algumas dessas pesquisas também trazem informações importantes sobre o público que, de fato, vivia nos assentamentos.

Em relação aos assentados, as pesquisas buscaram ver características como grau de instrução, fonte de renda e o lugar de origem dos trabalhadores, por exemplo. Algumas pesquisas (Heredia *et al.*, 2002) apontam que, em muitos assentamentos, a maioria dos agricultores provinha basicamente da região onde se localizava o assentamento e tinha a maior parte de sua renda proveniente de trabalho rural, mas outras pesquisas, com destaque para as realizadas em assentamentos próximos às áreas urbanizadas, como no Estado do Rio de Janeiro (Medeiros *et al.*, 2004), mostram uma multiplicidade de origens dos assentados, com alguns provenientes de outros Estados, e também de áreas urbanas, com ocupações rurais, mas também urbanas. Para Medeiros *et al.* (2004, p. 179),

Mais do que recriar um modo de vida, os assentamentos estão apontando para formas de junção entre atividades urbanas e rurais, agrícolas e não-agrícolas, revelando estratégias de inserção no mercado de produtos e trabalho que se diferenciam de uma série de idealizações correntes sobre o significado dos assentamentos rurais, colocando novos desafios tanto em relação a muitas das propostas das suas organizações de representação quanto à formulação de políticas públicas.

Essas observações sobre a diversidade do beneficiário real dos assentamentos feitas no início dos anos 2000 parecem ter influenciado a redação do II PNRA, mas não provocaram alteração na legislação. O fato de a legislação ainda continuar, na essência, a seguir o Estatuto da Terra e definir um beneficiário bastante idealizado – com a incorporação de mais restrições no decorrer dos anos – proporcionou o contexto para a atuação do TCU de 2016, como veremos nos próximos capítulos.

CAPÍTULO 2

O Tribunal de Contas da União e sua atuação em relação à política de agricultura familiar no período de 2014 a 2018

2.1 Introdução

No presente capítulo, o objeto de análise será o Tribunal de Contas da União (TCU). Buscamos compreender que órgão é esse que paralisou a política de assentamentos em 2016 por meio do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário. Apresentamos as principais informações sobre o funcionamento do órgão fiscalizador de contas disponíveis no site oficial do Tribunal e análises realizadas sobre a atuação do órgão em estudos acadêmicos. Nos anos recentes – especialmente após o impeachment da Presidente Dilma Rousseff – houve uma produção acadêmica importante analisando a atuação do Tribunal. Esse aumento da produção acadêmica pode estar refletindo o protagonismo conquistado – ou ao menos buscado – na administração pública brasileira pela Corte de Contas. Destacam-se pesquisas realizadas no âmbito do Direito Público⁵³ (Rosilho, 2016; Sundfeld *et al.*, 2017; Cabral, 2021; Tristão, 2019, 2020) e na Ciência Política (Menezes, 2012; Arantes; Moreira, 2019; Fonseca, 2021) sobre a atuação do Tribunal. Há também autores que buscam entender o TCU na confluência dos estudos de Ciência Política e do Direito como Werneck (2007) e Lopes Jr. (2007) e estudos da área de Administração Pública, como o de Souza (2017).

O TCU, apesar de não ser um órgão do Judiciário, funciona de forma similar a um órgão da justiça e na história do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, objeto de estudo desta tese, a disputa pelo sentido das leis é o tópico central. Além disso, os próprios estudos e avaliações sobre a atuação do TCU se dão comumente dentro do campo jurídico, como mostra a grande produção da área acadêmica do Direito sobre a Corte de Contas. Por isso, procuraremos entender a atuação do TCU sob a ótica da Sociologia do Direito. Serão mobilizadas teorias sobre campo jurídico, especialmente de Bourdieu (1989a, 1989b, 2008), Dezalay (1990), Dezalay e Madsen (2012) Azevedo (2011), Almeida (2014), Engelmann (2006) e Commaille (2007).

⁵³ Vários estudos na área do Direito estão relacionados com as atividades do Observatório do TCU da FGV Direito SP.

Por fim, para entendermos a atuação do TCU nas áreas das políticas rurais voltadas para a agricultura familiar, será feito um levantamento de alguns acórdãos importantes que foram divulgados no mesmo período do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário: o Acórdão 451/2014-TCU-Plenário sobre o Plano Garantia Safra, o Acórdão 2513/2015-TCU-Plenário sobre o Programa Terra Legal; o Acórdão 646/2017-TCU-Plenário sobre o PAA e o Acórdão 1197/2018-TCU-Plenário sobre a DAP. Também será mencionado estudo sobre o Acórdão 2.653/2008-TCU-Plenário referente ao PRONERA que, apesar de anterior ao conjunto citado, já trazia alguns dos elementos que viriam a ser centrais no Acórdão 775/2016-TCU-Plenário.

2.2 O Tribunal de Contas da União

2.2.1 O “lugar” e as atribuições do Tribunal de Contas da União a partir da Constituição de 1988

O Tribunal de Contas da União (TCU)⁵⁴ é um órgão de auditoria⁵⁵ externa da administração pública brasileira. Tem a tarefa de auxiliar o Congresso Nacional a fiscalizar a utilização, a arrecadação, a guarda, o gerenciamento e a administração de recursos públicos federais.

O Tribunal de Contas foi fundado em 1890. Idealizado, conforme Lopes Jr. (2007), por Rui Barbosa para ser um “corpo de magistratura intermediária à Administração e o Legislativo” autônomo com atribuições de fiscalização e julgamento, acabou sendo inicialmente subordinado ao Legislativo. Durante a existência do órgão aconteceram várias mudanças que redefiniram o “lugar” (se vinculado ao Legislativo ou não), as atribuições e o grau de autonomia do Tribunal⁵⁶.

Na Constituição de 1988 foram inseridas alterações importantes nas definições referentes à Corte de Contas. O órgão continua regimentalmente definido como auxiliar do Congresso Nacional, mas os estudiosos tendem a perceber uma ampliação das atribuições do Tribunal e de sua autonomia (Menezes, 2012; Rosilho, 2016; Arantes *et al.*, 2017; Sundfeld *et*

⁵⁴ As definições sobre o TCU estão disponíveis on-line (<https://portal.tcu.gov.br>).

⁵⁵ Auditoria, no TCU, é comumente usada não em referência a algum tipo específico de auditoria que o órgão faz, mas ao papel do Tribunal de produzir, a partir de dados que reuniu e dos quais disponha, informações (opiniões qualificadas) capazes de dar transparência as contas do Estado e servirem de subsídio para outras atividades do próprio TCU como representar e punir responsáveis (Rosilho, 2016, p. 309).

⁵⁶ Para mais detalhes do percurso institucional do órgão, ver Lopes Jr. (2007).

al., 2017; Lopes Jr., 2007; Tristão, 2019, Fonseca, 2021). Alguns estudiosos, como Cabral (2019), acreditam que o TCU teria se transformado num órgão autônomo como um quarto poder. Para Fonseca (2021), o TCU é um dos órgãos de auditoria mais independentes entre os órgãos similares de vários países, com mais prerrogativas e mais capacidade administrativa. Para Lopes Jr. (2007), houve um aumento das funções judicantes do órgão, que o tornariam um órgão cada vez mais judicial.

Uma das principais mudanças inseridas na Constituição de 1988 é a possibilidade de o TCU controlar não só a legalidade dos gastos por meio das auditorias de conformidade historicamente realizadas pelo órgão, mas também fazer fiscalização operacional para avaliar o desempenho da administração. Auditoria de conformidade (de regularidade, convencional, tradicional) é a avaliação para determinar se um objeto está de acordo com as normas a ele aplicáveis, identificadas como critérios. São aplicadas para avaliar se atividades, transações financeiras e informações cumprem, em todos os seus aspectos relevantes, as normas que regem a entidade auditada. Já a auditoria operacional (auditoria de desempenho, de gestão ou de resultados) tem como objetivo examinar a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade, segundo o TCU, de promover o aperfeiçoamento da gestão pública (Ferreira, 2019)⁵⁷.

Enquanto, para alguns autores, a possibilidade do TCU realizar fiscalização operacional, em tese, possibilitaria a mudança de rota de políticas problemáticas (Arantes *et al.*, 2017), para autores como Tristão (2019), essa orientação voltada para avaliar desempenho poderia tornar o TCU um revisor geral da administração pública. De qualquer forma, há a percepção que as redefinições inscritas na Constituição possibilitam ao TCU ter mais espaço na administração pública brasileira.

As fiscalizações realizadas pelo TCU podem ser oriundas de solicitações ou denúncias do Legislativo, de outros órgãos da administração pública, de cidadãos, de partidos ou iniciativas do próprio TCU. As representações⁵⁸, que num levantamento feito em 2017 (Arantes

⁵⁷ Ferreira (2019) apresenta ainda a auditoria combinada, que pode surgir da sobreposição dos diferentes tipos de auditoria.

⁵⁸ A diferença entre denúncia e representação se encontra no site do TCU: “A denúncia é um instrumento que provoca a fiscalização do TCU sobre ilegalidades na gestão de recursos públicos federais. Nos termos da Constituição Federal, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para fazer uma denúncia ao TCU. A denúncia deve atender alguns requisitos, como tratar sobre matéria de competência do TCU e estar acompanhada de indício da irregularidade ou da ilegalidade denunciada. Já a representação tem o mesmo objetivo, mas tem algumas diferenças. Uma delas é que a apuração da representação, em regra, não é sigilosa. Outra diferença são as pessoas que têm legitimidade para representar ao TCU. Apenas órgãos de controle, Ministério Público, agentes políticos, membros do Judiciário e servidores públicos podem apresentar representações ao Tribunal” (TCU, 2021a).

et al., 2017, p. 133) estão relacionadas com a maior parte dos processos do órgão, podem vir do Ministério Público, órgãos de controle interno e externo, parlamentares, juízes e servidores. Esse poder do TCU de também definir suas fiscalizações, ao contrário, por exemplo, do Judiciário, que só age se provocado, aumenta o poder da Corte de Contas.

O TCU, por um lado, é autorizado a fiscalizar, isto é desenvolver pesquisas com a finalidade de reunir dados sobre temas do seu campo de fiscalização e, por outro, sistematizar e dar sentido técnico aos dados que foram coletados. De posse dessas informações, o TCU elabora manifestações que podem ser resoluções, instruções normativas, decisões normativas e acórdãos. Os acórdãos constituem a principal forma de manifestação do Tribunal de Contas. Os acórdãos do TCU são manifestações do Tribunal que podem ter conteúdo vinculante (contendo determinações) ou não (contendo apenas recomendações). O único elemento comum em todos os acórdãos é que todos os ministros votantes (ao menos a maioria) concordam com algo. Os acórdãos contêm relatório, voto do ministro relator e o acórdão em si. Os relatórios, que costumam ser a maior parte do documento, contêm o material elaborado pelo corpo técnico, com conclusões da equipe de fiscalização. Essas conclusões podem ser acolhidas parcial, total ou não acolhidas pelo ministro relator. Como indicam Sundfeld *et al.* (2017, p.875): “Nos documentos do TCU chamados ‘Acórdão’, o que efetivamente constitui prova quanto ao teor da decisão do Tribunal é apenas o trecho em que se transcreve aquilo que os ministros ‘acordam’, isto é, resolvem, decidem.” Os autores lembram que somente os acórdãos condenatórios teriam efeitos administrativos concretos. E mesmo estes podem ser revistos no âmbito do Judiciário, visto que os órgãos judiciais não precisam seguir as orientações das deliberações do TCU. Sundfeld *et al.* (2017 p. 872) destacam que:

O TCU tem peculiaridades que o distinguem de boa parte das instituições superiores de auditoria externa dos demais países. Além de investigar e coletar dados e, com base neles, produzir informações ligadas à gestão de recursos públicos federais (chegando a conclusões sobre sua legalidade, economicidade, eficácia e eficiência), tem também (em menor medida) competência para tomar decisões específicas que produzem efeitos concretos, independentemente de deliberação ou de aprovação do Congresso Nacional ou de outro órgão. Institucionalmente, portanto, para determinadas situações, o Tribunal de Contas exerce de modo autônomo o papel de controlador externo do Executivo e das entidades que compõem a administração indireta.⁵⁹

As decisões do TCU são tomadas de forma colegiada: ou pelo Plenário, que reúne todos os 9 ministros, ou pela primeira ou Segunda Câmara. Da Primeira e da Segunda Câmara

⁵⁹ Outros estudos também destacam que o Tribunal de Contas do Brasil tem competências maiores que os seus similares em outros países. Ver Fonseca (2021) e Tristão (2021).

participam respectivamente 4 ministros do TCU, 2 ministros substitutos e um representante do Ministério Público no TCU. O corpo técnico do TCU é recrutado por meio de seleção por concurso público, no entanto, o corpo decisório é formado por ministros indicados: 6 pelo Congresso Nacional e 3 pelo Presidente da República. Dos 3 ministros escolhidos pelo Presidente da República, 2 devem estar entre os ministros substitutos e procuradores do Ministério Público junto ao TCU. O cargo de ministro substituto é acessado por concurso público, são 4 ministros substitutos que atuam no Tribunal. Os ministros substitutos não têm somente função de substituição; também conduzem processos de fiscalização. Os procuradores junto ao TCU são em número de 7.

2.2.2 O aumento do poder do TCU: como aconteceu?

Se, por um lado, há consenso entre os estudiosos (Rosilho, 2016; Sundfeld *et al.*, 2017; Souza, 2017; Cabral, 2021; Tristão, 2019, 2020, Menezes, 2012; Arantes; Moreira, 2019; Fonseca, 2021) sobre o aumento de prerrogativas, autonomia e proeminência do TCU após a Constituição de 1988, por outro, há diferentes abordagens que procuram explicar a construção dessa proeminência, conforme veremos nos estudos citados a seguir.

Em Celina Souza (2019), temos uma explicação sobre o processo de desenvolvimento (desigual) da burocracia brasileira após a Constituição de 1988, onde, segundo a autora, privilegiou-se o investimento em algumas áreas em detrimento de outras. O TCU foi um dos órgãos mais beneficiados nesse processo.

A autora argumenta que, apesar da Constituição ser um marco importante na redefinição da administração pública brasileira, a construção das capacidades da burocracia brasileira ganhou força a partir de 1995 com o Plano Diretor para a Reforma do Aparelho de Estado, que tinha como foco principal a reconstrução da burocracia, sua profissionalização e ajustes na sua remuneração com o objetivo de fortalecer suas próprias instituições.

Uma das características centrais no processo de modernização da burocracia estatal é o recrutamento de profissionais por concurso público. Souza (2017) mostra que, apesar dessa forma de ingresso já estar contemplada na Constituição de 1934, foi só a partir dos anos 2000 que essa passou a ser a principal forma de ingresso no serviço público.

A modernização da burocracia brasileira e a construção de capacidades burocráticas ocorreu, no entanto, mais em algumas áreas que em outras. Segundo Souza (2017, p. 33),

Embora os concursos tenham sido reiniciados em 1995, é a partir de 2003 que se inicia uma política agressiva para recompor a burocracia federal por meio da realização de concursos, do fortalecimento do sistema governamental, notadamente o tributário, de controle dos gastos, de controle externo e interno da administração pública (Tribunais de Contas, Ministérios Públicos e Controladoria-Geral da União,) e da atividade de polícia administrativa e judiciária (Polícia Federal).

Outra linha explicativa para o aumento do poder de alguns órgãos, entre eles o TCU, pode ser encontrada na abordagem teórica do pluralismo institucional desenvolvida por Arantes e Moreira (2019) para estudar principalmente o Ministério Público, mas aplicável a outros órgãos. Com influência do neoinstitucionalismo histórico, essa abordagem foca nas disputas por afirmação institucional e ampliação de poder dos órgãos de Estado. Os autores enfatizam que

agentes públicos atuam em função de interesses próprios de afirmação institucional, lançando-se na esfera pública e em arenas políticas em busca de prerrogativas, funções e autonomia. O resultado, não sem frequentes embates entre esses atores, é a pluralização no interior do Estado, com a proliferação de órgãos que espelham suas próprias ambições. (Arantes; Moreira, 2019, p. 97)

Para Arantes e Moreira (2019), a extraordinária expansão dos órgãos de controle e de acesso à justiça nas últimas décadas não é fruto de uma ação deliberada, geral e coordenada para o desenvolvimento dessas instituições em conjunto, mas resultado do ativismo político de atores estatais, tendo em vista o objetivo de fortalecer suas próprias instituições. Os autores acompanharam especialmente as trajetórias de três órgãos do campo da justiça – Ministério Público, Defensoria Pública e Polícia Federal – no seu estudo e concluíram que, embora a Constituição de 1988 tenha sido uma etapa importante no processo de reconstrução institucional dos órgãos de justiça, ela não fornece a explicação principal para o fortalecimento e o protagonismo dessas instituições. Arantes e Moreira (2019) observam que o Ministério Público, por exemplo, já se encontrava em processo de fortalecimento antes do período da Constituinte.

Fonseca (2021), que aplicou a teoria do pluralismo institucional para o TCU em estudo realizado na ciência política, lembra que o órgão de controle, inclusive, atuou fortemente na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) para defender o aumento de suas prerrogativas e seu poder⁶⁰. Ou seja, para o autor, a ampliação das prerrogativas do TCU na Constituição teria ocorrido por causa da atuação dos agentes do órgão em busca de seu fortalecimento e não devido a inclinações prévias dos constituintes.

⁶⁰ O autor lembra que representantes do TCU ameaçaram os constituintes com uma ampla operação de fiscalização, a operação transparência, em um momento de grande incerteza eleitoral (Fonseca, 2021, p. 53).

Rosillo (2016), em estudo realizado no âmbito dos estudos de Direito sobre a construção das definições relativas ao TCU na Constituição de 1988, chegou a conclusões similares. Para o autor, a elaboração da Constituição representou uma “janela de oportunidades” singular para os órgãos de controle. Por um lado, o ambiente da Assembleia Nacional Constituinte era bastante propício à ampliação das competências e do espaço de atuação de instituições de controle da administração pública (Legislativo, Tribunais de Contas, Ministério Público etc.), uma vez que o país acabava de emergir de um período ditatorial (de pujança absoluta do Poder Executivo, portanto.) E, por outro lado, a lógica descentralizada da Assembleia Nacional Constituinte (ao menos no que tange às subcomissões e comissões temáticas) foi altamente permeável à sociedade em geral e permitiu que as Cortes de Contas se fizessem presentes e que de algum modo conseguissem apresentar aos constituintes, seus pleitos, opiniões, interesses. As Cortes de Contas apresentaram um anteprojeto na Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira da ANC, que foi a base das definições sobre o TCU constantes na Constituição. Esse anteprojeto tinha forte influência da Declaração de Lima sobre Diretrizes relativas a Normas de auditoria, documento elaborado pela International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)⁶¹, no âmbito do seu IX congresso, ocorrido na cidade de Lima, Peru, no ano de 1977.

Mesmo que as Cortes de Contas não tenham conseguido fazer aprovar todos os seus pleitos, elas conseguiram inserir na Constituição várias das suas demandas, como a possibilidade de fiscalizar qualquer pessoa (física ou jurídica) que gerisse recurso público, a prerrogativa de fazer auditorias operacionais, a possibilidade de fazer as fiscalizações concomitantes a execução das políticas, a possibilidade de sustar contratos e a possibilidade de editar normas para execução do exercício do controle externo. Para Rosillo (2016), os Tribunais de Contas, capitaneados pelo TCU, aproveitaram a situação favorável e procuraram advogar em prol da ampliação de suas próprias competências e do seu campo de atuação. Aliás, o autor destaca que, devido a diferentes situações conjunturais favoráveis ao aumento das ações de controle, o TCU conseguiu “capturar” os legisladores tanto na ANC quanto na elaboração da Lei Orgânica do TCU (LOTUCU). A LOTUCU, Lei nº 8.443 de 16 de junho de 1992, foi editada a partir de um Projeto de Lei elaborado e inserido no Congresso pelo próprio TCU durante o

⁶¹ INTOSAI é um organismo autônomo que funciona como uma espécie de clube das instituições superiores de controle externo da administração pública de todo o mundo. Atualmente (2016), é reconhecido como organização não governamental com status consultivo especial no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas.

governo do Presidente Fernando Collor de Mello, que foi caracterizado por escândalos de corrupção. Para o autor,

Em momentos de crise aguda, o legislador, ansiando atender ao clamor popular, não raro responde a escândalos de corrupção na administração pública com ampliação e aparato de controle – a lei 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade) e a lei 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei das licitações), ambas voltadas a criar amarras à administração pública e a seus gestores e editadas praticamente na mesma época da LOTCU, são exemplos disso. Trata-se de uma reação quase instintiva (e, portanto, pouco refletida) calcada na suposição de que quanto mais controle houver e quanto mais interventivos e numerosos foram os órgãos de controle, menor será o espaço para corrupção e desmandos (e, portanto, melhor será). (Rosilho, 2016, p. 83)

Arantes e Moreira (2019) destacam no seu estudo sobre pluralismo institucional que os agentes públicos inseridos na máquina estatal fazem do discurso da defesa de direitos e da fiscalização do poder público e da classe política uma bandeira de seu próprio desenvolvimento institucional. Buscam ampliar o escopo de sua atuação, remodelar os parâmetros das políticas públicas em que atuam, fortalecer a autonomia das suas instituições, além de garantir remunerações substancialmente mais altas que a média das remunerações do serviço público. Para os autores, essa “política para si” talvez seja mais grave que a hipótese hoje ventilada da politização da justiça, pois a “política para si” faz da ideia de representação da sociedade um mero passaporte para a afirmação de seus interesses” (Arantes; Moreira, 2019, p. 129).

Para os autores, na busca por seu fortalecimento, os órgãos às vezes buscam uma aproximação e uma mimetização com o Judiciário. Falando da Polícia Federal, os autores explicam os motivos que levaram essa instituição do Executivo a caminhar em direção ao sistema de justiça:

Embora nenhuma instituição esteja imune à politização, a escolha pelo sistema de justiça como campo mais promissor à afirmação institucional de longo prazo também diminui o risco da partidarização e tenta unificar os integrantes na busca de uma autonomia própria dos corpos judiciais, e do reconhecimento pelas demais profissões jurídicas, algo bastante caro a essas corporações. (Arantes; Moreira, 2019, p. 97)

Arantes e Moreira (2019) também lembram que, no final, geralmente é o Supremo Tribunal Federal (STF) que decide sobre as disputas de fronteira entre os órgãos. E é o STF que decide, ao final, qual é a interpretação correta da lei quando há divergências entre os diversos órgãos.

2.2.3 Consequências do aumento de poder do TCU

Existem diferentes interpretações sobre as consequências do aumento do poder do TCU. Os estudos variam nas questões avaliadas: no Direito prevalecem os estudos que procuram verificar o cumprimento ou não das atribuições constituições e legais do órgão de controle – segundo as interpretações dos autores – e as consequências jurídicas e sobre a “estabilidade institucional” de uma possível extrapolação dessas atribuições. Outros estudos, especialmente na Ciência Política, procuram avaliar consequências na política partidária e nas políticas públicas.

Em alguns estudos (Lopes Jr., 2007; Menezes, 2012; Arantes *et al.*, 2017), o aumento de prerrogativas do TCU é valorado positivamente, pois destacam que a maior atuação do órgão seria importante para o equilíbrio entre os poderes e o controle horizontal sobre a administração pública. Mas em uma grande quantidade de estudos mais recentes há o destaque para os problemas derivados do aumento de poder do TCU (Rosilho, 2016; Sunfeld *et al.*, 2017; Cabral, 2021; Fonseca, 2021).

Para Lopes Jr. (2007), a “judicialização da política pela via interna”⁶², representada pela atuação fiscalizadora e judicante do TCU, poderia restabelecer a balança do sistema constitucional que estaria em crise devido à hipertrofia do Executivo. O autor ainda destaca que as decisões de caráter técnico do órgão trariam um alto impacto econômico e financeiro e baixíssimo impacto político. O argumento da hipertrofia do Executivo e o caráter técnico do TCU são comumente utilizados para justificar o aumento do poder do órgão.

Menezes⁶³ (2012) analisou o papel do TCU no controle das agências reguladoras a partir de três acórdãos sobre as atividades da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Para a autora, a Corte de Contas mostrou-se um importante ator de controle horizontal das agências, evitando uma discricionariedade excessiva do ente regulatório na definição dos critérios da regulação. Ainda conforme a autora, a atuação do TCU é um instrumento importante de *accountability* horizontal⁶⁴, que aumenta a segurança jurídica e favorece os usuários.

⁶² Para o autor, a judicialização da política pode ser externa (via Judiciário) e interna (TCU). O autor valora de forma positiva a judicialização pelas duas vias.

⁶³ Tanto Menezes quanto Lopes Jr. tiveram formação acadêmica no antigo IUPERJ.

⁶⁴ A referência principal sobre *accountability*, citada nos textos, é a construída por Guilherme O’Donnel, que define *accountability* vertical, como o controle dos governos pelo cidadão por meio do voto, e *accountability* horizontal, como a fiscalização mútua dos poderes (*checks and balances*) ou exercida por meio de agências governamentais, como o MP e o TCU.

Também nessa linha, o texto de Arantes *et al.* (2017)⁶⁵ sobre controles democráticos da administração pública no Brasil considera o TCU um importante órgão de *accountability* horizontal. O texto destaca a autonomia crescente adquirida pelo TCU em relação ao Congresso e sugere que o controle administrativo-financeiro exercido pelo TCU estaria sendo mais eficiente no controle democrático do que outros controles específicos do próprio Congresso. Segundo os autores, o Congresso fiscaliza as autoridades políticas do Executivo, mas não os burocratas; para fiscalização dos burocratas o TCU estaria sendo mais efetivo. De acordo com o texto, “Depoimentos colhidos em órgãos do governo federal indicam, aliás, que “os funcionários temem mesmo a fiscalização do Tribunal de Contas.” (2017, p. 135). Conforme os autores, a crescente autonomia do TCU acontece porque o órgão de controle tem orçamento próprio, capacidade de autorregulação e estabelece vínculo direto com o sistema de justiça, sindicatos, partidos políticos e, inclusive, com o cidadão.

Apesar da avaliação positiva dos autores (Arantes *et al.*, 2017) sobre a construção de uma complexa rede de instituições de *accountability* horizontal no Brasil – são estudados no texto o Judiciário, Legislativo, Ministério Público e tribunais de contas – há considerações e questionamento sobre o fortalecimento desses órgãos, especialmente do MP e do Judiciário. Os autores questionam se a atuação dessas burocracias não é derivada do seu interesse de fortalecimento institucional e também mencionam a interferência nas políticas públicas. Para os autores,

Por outro lado, a discricionariedade das ações do MP e de certas decisões judiciais em questão de políticas públicas tem despertado a crítica dos burocratas e dirigentes públicos, que chamam a atenção para o trade-off existente entre ideias de justiça distributiva e critérios de eficiência e efetividade de gastos públicos e de políticas governamentais mais amplas. (Arantes *et al.*, 2017, p. 146)

Entre os que criticam esse aumento de poder do TCU, numa literatura produzida mais recentemente, estão os estudiosos do Direito Público, que consideram que o TCU está extrapolando seu papel institucional, os da ciência política que destacam o aumento do poder e influência do TCU na política partidária e os autores em diferentes áreas de estudo que percebem a tentativa do TCU ocupar os lugares dos gestores. Há também a preocupação com a não fiscalização dessa burocracia que fiscaliza os gestores.

⁶⁵ A primeira edição do livro, e do texto, é de 2010, o que pode explicar a percepção mais positiva sobre o TCU especialmente do professor da USP Rogério Arantes, que posteriormente propôs o conceito de pluralismo institucional para explicar a atuação dos órgãos em busca de maior poder institucional (Arantes; Moreira, 2019).

Há muitos estudos no Direito que enfatizam o fato de que o Tribunal estaria extrapolando sua função legal por meio de alguns tipos de ações. Uma das práticas comumente questionadas é a adoção de determinações em lugar de orientações nos acórdãos⁶⁶. Ou a adoção de recomendações, mas com exigência de elaboração de planos de ação e/ou a estipulação de multas caso as recomendações não sejam seguidas, o que as torna praticamente iguais às determinações (Rosilho, 2016; Cabral, 2021). O caráter orientativo por vezes é desvirtuado, como expõe Sundfeld *et al.* (2017, p. 878),

De fato, o TCU tem procurado, por diversos meios e instrumentos, “reinterpretar” suas competências com a finalidade de expandi-las para além dos limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico [...]. Na prática, o TCU muitas vezes tenta atribuir efeitos vinculantes às recomendações que emite. Uma das estratégias é a combinação de simples recomendações com ordens para a elaboração de “planos de ação” para “sanear o problema verificado” (art. 2º, I, da Resolução n. 265, editada pelo TCU em 2014), descaracterizando-se indiretamente o viés apenas orientativo da recomendação.

Tristão (2019), em seu estudo comparativo com Tribunais de Contas da Bélgica, Itália ou França, explica que em nenhum desses países, por exemplo, são usadas determinações no âmbito do controle operacional, mostrando como o Tribunal Brasileiro tem ampla possibilidade de atuação.

Segundo Cabral (2021), o TCU faz “ativismo de contas”⁶⁷. O autor caracteriza o ativismo de contas em similaridade com o ativismo judicial⁶⁸. Para o autor, o Tribunal de Contas faz ativismo de contas quando seus agentes a pretexto de se mostrarem proativos como controladores das políticas públicas acabam agindo em desconformidade com o que é permitido nas leis e demonstrando subjetividade na tomada de decisões. Conforme o autor, o ativismo de contas tem muitas similaridades com o ativismo judicial, mas tem diferenças. Por um lado, as decisões do TCU podem ser revistas pela Justiça, o que não acontece com as decisões do

⁶⁶ A Resolução 265, editada pelo TCU de 9 de dezembro de 2014, estabelece as diferenças entre determinações e recomendações. “De acordo com seu artigo 2º, determinações só podem ser expedidas pela Corte de Contas em caso de violação de “normativo”, “legislação” ou “jurisprudência”. Já as recomendações, segundo se observa do anexo II da resolução, podem ser emitidas em caso de identificação de “impropriedade/falha”, não sendo de observância obrigatória pela administração pública” (Rosilho, 2016, p. 318).

⁶⁷ Ativismo de contas, segundo Cabral (2021, p. 1), é “o comportamento dos Tribunais de Contas que, a pretexto de se mostrarem proativos ou de serem encarados como concretizados de direitos fundamentais ou controladores de políticas públicas, acabam por exercer suas atribuições em desconformidade com o permitido em níveis constitucional e infraconstitucional, demonstrando a subjetividade na tomada de decisões por seus membros”.

⁶⁸ Importante notarmos que o ativismo judicial tem tanto seus defensores, que acreditam que uma justiça proativa seja importante, quanto seus críticos, que percebem perigos nessa situação. O ativismo de contas também tem seus defensores e seus críticos (Cabral, 2021, p. 6).

Judiciário, pois “enfraqueceria” as decisões do Tribunal de Contas. Por outro lado, o autor acredita que recentemente passou a existir um maior controle social sobre a Justiça, enquanto o TCU ainda é um órgão pouco conhecido e que sofre pouco controle social.

Além da menor visibilidade, outras características tornam o ativismo de contas potencialmente mais forte: 1. A Justiça só age se provocada, enquanto o TCU pode agir também por iniciativa própria, ou seja, pode escolher o que fiscalizar; 2. As fiscalizações iniciadas pelos auditores do TCU podem se encontrar em várias áreas da administração pública e os ministros poderiam ser levados a concordar com os relatórios devido à falta de conhecimento especializado; 3. A atuação do TCU, avaliando políticas públicas e servidores públicos contra a corrupção, ganharia facilmente a simpatia da opinião pública.

Para o autor, o ativismo de contas poderia ocorrer de algumas formas como : i) extrapolando as competências constitucionais e invadindo searas que seriam de outros órgãos e/ou instituições, por vezes havendo substituição do próprio gestor; ii) desrespeito aos precedentes judiciais, decisões judiciais específicas e/ou precedentes administrativos da própria Corte de Contas; iii) interpretações que desrespeitem a literalidade dos textos normativos; iv) construção de regras concretas e específicas, não editadas pelo legislador, a partir de normas gerais e abstratas.

Um dos pontos destacados a partir da observação de alguns casos é que recorrentemente o TCU utiliza princípios constitucionais aplicáveis à administração pública, de caráter fluído, como eficiência e moralidade para construir recomendações concretas que não foram delineadas pelo legislador.

Conforme já se estudou, a cândida ideia, surgida aprioristicamente, de que se encontraria um conteúdo uniforme do princípio da eficiência no corpo das decisões do TCU, já que se está a lidar com um intérprete por excelência nesse assunto, mostrou-se ilusória, porquanto o que se viu foi uma multiplicidade significativa do princípio, variante entre vários Acórdãos da Corte. (Cabral, 2021, p. 13)

Outro ponto destacado pelo autor é o fato de o Tribunal não seguir os precedentes nem do próprio TCU. Para exemplificar essa situação, ele cita o caso das contas reprovadas do governo da Presidente Dilma Rousseff, fato utilizado no processo de impeachment. Conforme o autor aponta, historicamente o TCU aprova as contas com ressalvas. Uma mudança tão repentina e sem aviso poderia criar instabilidade jurídica, além de configurar ativismo.

Fonseca (2021), seguindo a linha teórica proposta por Arantes e Moreira (2019), fez uma pesquisa para avaliar a ação do TCU na fiscalização dos repasses financeiros para as prefeituras e procurou avaliar se o órgão atua com viés político. O autor concluiu que o órgão,

por buscar aumentar seu poder institucional, tende a favorecer prefeitos alinhados à coligação majoritária em épocas de estabilidade política (o estudo foi realizado com dados referentes ao período de 1994-2014)⁶⁹. Isso porque os servidores do TCU só conseguem aumentar suas prerrogativas por meio de aprovações de pleitos no Congresso e, por isso, tendem a “poupar” os prefeitos alinhados aos deputados da coligação majoritária. Entre 1994 e 2014 o TCU entrou com doze Propostas de Lei na Câmara dos Deputados que pretendiam alterar a legislação para aumentar salário, número de cargos e outros benefícios (Fonseca, 2021, p. 47- 48).

O autor destaca que, ao buscar o seu fortalecimento político, o TCU também interfere nas disputas eleitorais, pois prefeitos fiscalizados (e, principalmente, condenados pelo órgão) têm menos chances de ganhar eleições. Como o TCU escolhe quem vai fiscalizar, pode haver um direcionamento na escolha das prefeituras a serem auditadas. Para o autor, o fato de os agentes anticorrupção do TCU terem ampla independência – recomendada por muitos analistas para assegurar eficácia e imparcialidade no controle à corrupção – não garante que eles atuem de forma neutra, pois existem os interesses políticos de fortalecimento do seu próprio órgão.

Outra questão apontada pelo autor são os impactos de fiscalizações malsucedidas sobre a vida pública. Segundo o autor,

Quando bem-sucedidas estas soluções (medidas anticorrupção) podem melhorar a vida da democracia ao evitar ilegalidades responsáveis por desperdiçar recursos públicos e que, portanto, distorcem a vontade majoritária das urnas. O problema é que quando malsucedidas, políticas anticorrupção podem intensificar distorções sobre a vontade majoritária dos eleitores, seja porque essas iniciativas desperdiçam recursos seja, porque tomam tempo da agenda política, gerando impacto negativo sobre outros aspectos da vida pública. (Fonseca, 2021, p. 36)

Celina Souza já tinha apontado (2017) como característica importante da construção da burocracia pós-1988 a falta de fiscalização sobre quem fiscaliza⁷⁰. Os órgãos fiscalizadores têm

⁶⁹ Para o autor, em períodos de crise política há mudança no comportamento do Tribunal, que tende a se alinhar com a nova coligação que está surgindo. O autor também menciona que os órgãos anticorrupção podem ser parte da crise. As operações especiais da CGU, por exemplo, cresceram vertiginosamente no período do impeachment da presidente Dilma Rousseff (Fonseca, 2021, p. 116).

⁷⁰ Em 25/04/2018, o governo Temer editou a Lei 13.655/2018, que pretendia ser um freio à atuação dos órgãos de controle. Essa lei estabelece: Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão

poucos freios, o que pode tanto facilitar o direcionamento com viés político das fiscalizações quanto resultar em ações malsucedidas como, por exemplo, interrupção de políticas ou obras por indícios de irregularidades que depois não se confirmam. Para a autora, “Isso significa que o modelo brasileiro de funcionamento da máquina pública é hoje caracterizado por burocracias (CGU, MP e TCU) que controlam aquelas burocracias que participam da formulação e implementam políticas” (SOUZA, 2017, p. 42). Por fim, Souza lembra que essa configuração do Estado brasileiro pode revelar a predominância dos meios e dos controles sobre os fins ou os resultados das políticas públicas.

2.3 Sociologia do Direito e o TCU

O TCU busca ampliar sua legitimidade por meio da defesa da legalidade. Lembrando Weber (2014), a crença na legalidade é o que possibilita a dominação legítima do tipo burocrático-legal que, para o sociólogo, é o tipo de dominação mais presente no mundo atual. O Tribunal de Contas faz parte do corpo administrativo burocrático recrutado em função de qualificação profissional que garante o cumprimento das normas da ordem legítima legal-burocrática. Como já apontado no tópico anterior, a Corte de Contas busca se aproximar do Judiciário, que tem proeminência dentro do corpo burocrático nas questões relacionadas à interpretação e defesa da legalidade. Com essa aproximação do Judiciário, o TCU busca se fortalecer no campo institucional.

Para a presente análise, cabe acionarmos categorias da Sociologia do Direito para auxiliar na análise da atuação do TCU juntamente com os estudos feitos sobre o TCU e discutidos no início do capítulo. Essa literatura, especialmente a produzida por e a partir de Pierre Bourdieu sobre campo jurídico, vai auxiliar na compreensão da atuação do TCU e das disputas com outros órgãos e atores do campo. Esse aporte teórico será importante tanto para

pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados (Brasil, 2018, p. 1).

Como tanto o presente estudo de tese quanto os textos elencados neste capítulo estudaram a ação do TCU no período anterior, não se tem como, no presente trabalho, avaliar com mais cuidado se essa nova legislação interferiu ou modificou e em que sentido e magnitude seriam essas modificações nas condutas do TCU. No caso das políticas avaliadas neste capítulo o único acórdão publicado (um pouco) após a nova legislação foi o referente a DAP de 03/05/2018, mas cuja fiscalização ocorreu antes da Lei.

Essa lei pode ter sido uma reação devido ao protagonismo que o TCU tentava assumir e os custos políticos que impunha aos gestores e políticos.

situar a Corte de Contas de forma mais geral no presente capítulo quanto para fazer a análise mais detalhada dos acórdãos nesse e nos capítulos seguintes.

Como apresentado na introdução dessa tese, Bourdieu (1989b) em *A Força do Direito: Elementos Para Uma Sociologia Jurídica* elaborou um conjunto de definições e análises para o campo jurídico. Para o autor, esse campo se caracteriza como um espaço de disputa, ou de “concorrência pelo monopólio ao direito de dizer o direito” (Bourdieu, 1989b, p. 212). A existência desse monopólio é um dos fundamentos da grande autonomia do campo.

Outra característica definidora do campo jurídico é a busca dos juristas para construir um conjunto de doutrinas de regras completamente independentes dos constrangimentos e das pressões sociais (Bourdieu, 1989b, p. 212). Para a realização desse objetivo, a linguagem contribui de forma importante. Dezalay (1990) destaca que a linguagem ajuda a conformar o campo do Direito. A linguagem jurídica, para o autor, ajuda a afastar do debate acadêmico do Direito todas as determinações sociais, pois os juristas se centram em debates abstratos. A linguagem ajuda a construir um “Direito fora do mundo”. Bourdieu (2008) destaca que enunciados jurídicos são onde a linguagem alcança sua maior capacidade performativa, ou seja, o discurso jurídico tem a capacidade de fazer existir o que enuncia.

Yves Dezalay deu continuidade aos estudos de Bourdieu e produziu vários estudos sobre campo jurídico, entre os quais o estudo sobre o ingresso do que o autor chama de “*marchands de droit*” no campo jurídico já mencionado na introdução. O autor destaca que o campo jurídico muda e incorpora novos grupos, como os advogados que representam a lógica do mercado tornados proeminentes com a globalização, mas as mudanças são reguladas pelos próprios juristas que definem a possibilidade e a magnitude das mudanças⁷¹. Para Dezalay, o campo jurídico muda num processo autorregulado para manter o seu poder simbólico.

Para entendermos características específicas do campo jurídico nacional, recorreremos também a contribuições da literatura produzida sobre campo jurídico no Brasil. Engelmann (2006), Azevedo (2011) e Almeida (2014) usaram o arcabouço teórico formulado por Bourdieu para estudar mudanças institucionais no campo jurídico do Brasil, tanto no campo do Judiciário e demais carreiras jurídicas do Estado quanto no campo acadêmico do Direito.

O foco do estudo de Engelmann (2006) foi o campo acadêmico do Direito. Nos moldes dos estudos sugeridos por Dezalay, ele realizou um estudo sobre o campo jurídico a partir da

⁷¹ Mais especificamente seriam a elite dos “juristas puros”, como os juizes das altas Cortes de Justiça, que definem as possibilidades de mudança. No Brasil, Arantes e Moreira (2019) também percebem que é o STF que, no final, decide sobre as fronteiras de atuação dos órgãos que buscam espaço no campo jurídico.

análise das trajetórias dos professores da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). O autor identificou a existência de dois polos concorrentes na redefinição e hierarquização das tecnologias jurídicas e das possibilidades de uso do Direito. Um dos polos é o dos juristas católicos conservadores, grupo ligado a famílias tradicionais no âmbito do Direito no Estado do Rio Grande do Sul e que até a década de 1970, quando começou a ampliação dos cursos universitários, era dominante na Faculdade de Direito da UFRGS. O outro polo surgiu na década de 1990 com a “profissionalização” do ensino universitário; esse polo é mais acadêmico e crítico.

Almeida (2014) buscou analisar as elites jurídicas, sua ação política no nível da administração superior e da reforma do sistema de justiça no Brasil. Para isso articulou diferentes aportes teóricos, como a sociologia das elites, a sociologia das profissões, as análises institucionais da ciência política e utilizou como referencial teórico mais amplo o conceito de campo jurídico de Bourdieu. Por meio da realização de pesquisa empírica sobre a trajetória dos ministros do STF, o autor concluiu existir uma tendência de separação entre atividade política e carreira jurídica (mas não total). Verificou uma grande concentração de ministros formados em escolas tradicionais de direito como a USP, UFPE, UFRJ, UFMG e UFRGS, cujos diplomas têm muito valor no mercado de especialistas e oferecem um acesso privilegiado a posições de poder.

Azevedo (2011) fez um estudo sobre campo jurídico e o subcampo judicial⁷². Para o autor, a força do Direito no campo mais amplo do poder está condicionada por dois aspectos: 1. pelo poder que se atribuiu ao Direito no conjunto de campos sociais e 2. o poder do Direito está condicionado pela distribuição do capital jurídico entre os agentes jurídicos. O autor acredita que

Todo agente social, na medida em que seja capaz de acumular a competência social e técnica mínima para dizer o que é o Direito, pode entrar em disputa no campo jurídico e lutar pela monopolização da razão jurídica. Embora seja evidente que a situação codificada da luta jurídica implica uma adequação a essas condições previamente estabelecidas, verificam-se eventualmente alterações no campo jurídico, com o deslocamento dos operadores jurídicos tradicionais (juízes, tribunais e advogados) por novos operadores de outro tipo (assistentes sociais, psicólogos forenses e funcionários) que adquirem um protagonismo efetivo no interior do campo. (Azevedo, 2011, p. 35)

⁷² Segundo Azevedo (2011, p. 33), Bourdieu analisa especificamente o campo judicial como subcampo no interior do campo jurídico, como instituição de um monopólio de profissionais que dominam a produção e comercialização dos serviços jurídicos em virtude da competência jurídica e social ou do poder específico para constituir o objeto jurídico-judicial, ou seja, para transformar uma realidade social (uma queixa, um conflito ou uma disputa) em realidade jurídico-judicial.

Esses autores trazem contribuições importantes para o estudo do campo jurídico no Brasil que poderão auxiliar a entender os acórdãos e a atuação do TCU, que não é um órgão do sistema de justiça – e não tem “juristas” a priori⁷³ tomando decisões, mas disputa a interpretação das leis e busca espaço no campo.

Quais seriam as estratégias utilizadas para que seus técnicos e seus ministros sejam reconhecidos como possuidores da legitimidade técnica e social para disputar o “monopólio do direito de dizer o direito”? Para respondermos essa questão, faremos uma análise da trajetória acadêmica dos ministros do órgão como sugerido por Dezaley e Madsen (2012)⁷⁴ para estudo do campo jurídico. Destacaremos, também, as disputas do TCU com juristas de outros órgãos, como PFE, MP e STF, durante a análise dos acórdãos, pois o órgão de controle representa um subcampo tentando conseguir mais poder no campo jurídico. Inicialmente chama a atenção que parte substancial das análises e críticas à atuação do TCU acontece justamente por pesquisadores oriundos das Faculdades de Direito, ou seja, lugares de juristas reconhecidos pela sua formação e seu conhecimento do Direito. Uma crítica comum nos estudos de Direito, como vimos, é que o TCU “extrapola” suas funções legais, “reinterpreta” as suas funções.

2.3.1 Formação Acadêmica dos Ministros do TCU

Para entendermos as formas usadas pelo Tribunal para aumentar sua legitimidade na disputa pela interpretação das leis, procuramos traçar a trajetória acadêmica dos ministros da Corte de Contas, conforme sugerido por Dezalay e Madsen (2012). No TCU, nem os auditores, nem os ministros precisam ser formados em Direito e existe a coexistência de ministros que fizeram carreira no órgão (ministros substitutos e representantes do Ministério Público no TCU) e os ministros indicados pelo Congresso e pelo Presidente da República ao cargo, geralmente provenientes de trajetórias destacadamente políticas.

⁷³ Não há cobrança de formação em Direito nem para o concurso de auditores, nem para o cargo de ministros. Mas, como será mostrado adiante, é comum a busca por essa formação no corpo de ministros do órgão.

⁷⁴ Nesse texto, os autores explicam os conceitos de Bourdieu e dão sugestões sobre a aplicação da teoria. E uma das sugestões é fazer biografias das trajetórias dos expoentes do campo, ou de frações do campo.

Quadro 1 – Formação Acadêmica dos Ministros

Ministros	Graduação	Segunda Graduação	Pós-Graduação
Ana Arraes	Direito: Fac. de Olinda /Fac. Católica de Salvador		
Bruno Dantas ⁷⁵	Direito: Universidade Católica de Brasília		Mestrado: Direito PUC/SP Doutorado: Direito PUC/SP
Walton Rodrigues ⁷⁶	Direito: UNB		Mestrado: Direito UNB
Benjamim Zymler ⁷⁷	Engenharia Elétrica: IME	Direito: UNB	Mestrado: Direito UNB
Augusto Nardes	Administração de Empresas		
Aroldo Cedraz ⁷⁸	Medicina Veterinária - UFBA		Mestrado: Med. Vet. UFSM Doutorado: Med. Vet. Alemanha
Raimundo Carreiro	Direito: CEUB		
Vital Rego	Medicina: UFPB	Direito: UFPB	
Jorge Oliveira	Administração: Academia de Polícia Militar de Brasília	Direito: IESB	
Ministros Substitutos			
Augusto Sherman	Engenharia Eletrônica	Direito: UNB	Mestrado: Direito UNB
Marcos Bemquerer	Engenharia Elétrica -UFMG	Direito: UDF	Mestrado: Direito UFPE
André Carvalho	Ciências Militares – Agulhas Negras	Direito: Centro Universitário Euro Americano	Mestrado: Direito Universidade Católica de Brasília
Weder de Oliveira	Engenharia Civil -UFG	Direito: UNB	Mestrado: Direito USP

Fonte: TCU (2021b).

É possível percebermos nesse levantamento a predominância da formação em Direito entre os ministros. Entre os 9 ministros, somente dois não possuem formação em Direito: Aroldo Cedraz e Augusto Nardes. Dos 4 ministros substitutos, ou seja, que acessaram o posto

⁷⁵ Ministro que ingressou na carreira pública via concurso do Senado Federal.

⁷⁶ Ministro que ingressou no TCU como procurador do MP no TCU.

⁷⁷ Ministro que ingressou no TCU via concurso.

⁷⁸ O ministro Aroldo Cedraz tem formação de pós-graduação diferente do Direito, ele é formado em Medicina Veterinária, com mestrado em 1978 e doutorado em 1982. Essa formação foi feita bem antes de seu ingresso no TCU, 2007, e mesmo na política.

por concurso, todos têm formação jurídica. É interessante observarmos que quando os ministros não fizeram a primeira graduação em Direito, a segunda sempre o é. É o caso dos ministros substitutos, formados em Engenharia ou cursos militares, que optaram por fazer Direito como segunda graduação. Também é regra fazer mestrado em Direito entre os ministros substitutos. Os outros 3 ministros que fizeram mestrado em Direito são os ministros oriundos do quadro de concursados: do Senado (Bruno Dantas), do TCU (Benjamim Zymler) ou do MP no TCU (Walton Rodrigues). Como constatou Almeida (2014, p. 92), a posse de títulos acadêmicos de pós-graduação torna-se um capital diferenciado nas disputas no campo jurídico. Se os ministros optaram por realizar a segunda graduação em diversas universidades de Brasília – algumas pouco conhecidas – quando optaram por realizar os mestrados em Direito optaram por cursos em universidades mais tradicionais algumas vezes em cidades diferentes de Brasília. Há a presença de um egresso da UFPE, outro da USP, outro da PUC-SP e, em maior número, da UNB. Percebe-se nitidamente a busca no corpo de ministros por uma formação acadêmica jurídica, ou seja, a busca da competência social e técnica que oferece uma capacidade reconhecida de interpretar a lei. Esse movimento é ainda mais nítido entre os ministros substitutos que ingressaram no serviço público via concurso público.

Mas a tentativa de reconhecimento no campo do Direito não se mostra apenas na busca de uma formação acadêmica na área. Está presente em vários dos currículos dos ministros no destaque que dão para suas atuações como juristas. O Ministro Bruno Dantas, presidente da Corte desde dezembro de 2022, tem um currículo muito enxuto de uma única página dividido em três tópicos: acadêmico, profissional e contribuição como jurista. O ministro também destaca na sua apresentação seu ingresso no serviço público via concurso público: “Os anos de experiência como servidor público concursado, que jamais na vida ocupou um cargo sequer de livre nomeação, legaram-me uma visão moderna do papel da Administração Pública” (TCU, 2021b). Esse destaque para o ingresso via concurso público aparece também no perfil do ministro Benjamim Zymler, cujo longo currículo destaca sua atuação no magistério superior (Direito Administrativo), suas publicações, participações em seminários, ou seja, sua trajetória acadêmica de jurista (TCU, 2021b).

Engelmann (2006) já tinha destacado que as novas possibilidades abertas nas carreiras do Judiciário, mas também em outros dos espaços jurídicos pós-Constituição de 1988, com a conquista de autonomização calcada nos mecanismos de recrutamento e nas garantias institucionais, criaram os “juristas de Estado”, que buscam uma autonomização em relação ao campo político e econômico. Podemos notar, entre os ministros que entraram por concurso

público para o TCU, uma busca por se identificar como jurista de Estado e, de certa forma, se diferenciar dos ministros de carreira mais política, como a presidente do Tribunal até dezembro de 2022, Ana Arraes, que destaca a filiação em sua biografia.

A busca de inserção no campo do Direito é muito mais evidente nos ministros substitutos ou nos ministros da Corte que fizeram carreira no TCU ingressando por concurso como auditor ou como procurador do Ministério Público junto ao TCU. Podemos imaginar a hipótese, que precisaria ser testada, de que essa seja uma estratégia usual entre os servidores de carreira que almejam chegar aos postos mais altos do Tribunal. Os levantamentos, relatórios que embasam as decisões dos ministros, são conduzidos inicialmente por esses técnicos antes de serem submetidos ao ministro-relator e irem a Plenário e, por isso, entender o perfil desses técnicos é muito importante⁷⁹.

2.4 Auditorias do TCU em programas da agricultura familiar

Esta seção apresenta auditorias do TCU que impactaram diferentes políticas para agricultura familiar durante 2014-2018, período no qual foi também editado o Acórdão 775/2016-TCU-Plenário. Pretendemos verificar se há uma unidade nessas auditorias – em sua maioria, também conduzidas pela SecexAmbiental – e em que sentido os acórdãos pretendiam atuar. Veremos se e como as observações feitas na literatura sobre o TCU estão presentes nos acórdãos que avaliaram políticas públicas conduzidas por INCRA, MDA e Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

2.4.1 Acórdão 2.653/2008 – PRONERA

O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) foi criado pela Portaria nº 10, de 16 de abril de 1998, e tem como objetivo reduzir o analfabetismo de jovens e adultos trabalhadores(as) rurais, residentes nos acampamentos e assentamentos da reforma agrária, assim como promover a elevação do seu nível de escolarização formal, ampliando o acesso ao ensino fundamental, médio, técnico-profissional médio, superior e pós-graduação.

⁷⁹ Reportagem da Folha de São Paulo mostra algumas características dos concursados do TCU. Eles são homens em sua absoluta maioria e estudaram vários anos para o concurso. A falta de diversidade de gênero também é muito forte entre os ministros. O longo tempo de preparação (necessário) para obter aprovação no concurso também tende a privilegiar candidatos com condições sociais mais favoráveis (Folha de S. Paulo, 2023a).

O programa ficou inicialmente vinculado ao Ministério Extraordinário de Políticas Fundiárias (MEPF) criado pelo governo FHC e teve sua execução desde o princípio a cargo do INCRA. Em 2001, o programa passou a ser vinculado diretamente ao INCRA.

Segundo Félix (2015), uma das principais características do programa desde o seu início é a centralidade da participação da sociedade civil na definição e condução do programa. O programa aconteceu sempre em parceria com os movimentos sociais, sindicais do campo e universidades, a partir do estabelecimento de convênios.

Em 2008, num período de expansão do Programa, a política do PRONERA foi paralisada pelo Acórdão 2.653/2008 do TCU.

Nesse acórdão, o Tribunal, motivado por uma denúncia sobre possíveis irregularidades, analisou o convênio 08/2005, assinado entre o INCRA e a Fundação de Apoio ao Ensino Superior Público Estadual (FAESPE), com a interveniência da Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT). Esse convênio tinha por objeto a realização de curso de Agronomia com Ênfase em Agroecologia e Socioeconomia Solidária para 60 jovens e adultos assentados da reforma agrária dos Estados de Mato Grosso, Rondônia, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal e Paraná. Os principais problemas apontados pelo órgão de controle se referem à participação dos movimentos sociais (agentes externos a administração pública, segundo o TCU) nas definições do Projeto – como na indicação de docentes para ministrar os cursos – e a opção da realização de convênios ao invés de licitação ou processo seletivo.

Como consequência desse trabalho, o TCU determinou, entre outras, as seguintes medidas:

9.4.3.1. com relação ao instrumento a ser firmado com a entidade que se encarregará da execução do objeto, em vez de convênio valha-se de contrato, precedido de procedimento licitatório;

9.4.3.2. iniba, por meio de normas, cláusulas contratuais e fiscalização, qualquer possibilidade de que entes estranhos à Administração Pública, especialmente movimentos sociais ligados à Reforma Agrária, participem do planejamento, execução, acompanhamento, avaliação ou de outra fase do curso promovido; (Brasil, 2008 *apud* Félix, 2015)

Como se percebe, o TCU “condenou” o cerne do Programa, que é a realização de parcerias para efetuar os projetos de Educação no Campo.

Dessa forma, o INCRA ficou impossibilitado de estabelecer novos convênios. O INCRA e seus parceiros começaram uma mobilização para questionar a decisão do TCU e após a realização de audiência, o Tribunal reformou o Acórdão 2.653/2008-TCU-Plenário e editou o Acórdão 3.269/2010-TCU-Plenário. Por esse novo acórdão foi restaurada a possibilidade de

o INCRA firmar convênios e quanto ao item sobre a participação dos movimentos sociais o Tribunal declarou que apesar da pertinência parcial da denúncia “não se pode excluir os parceiros das fases de acompanhamento e de avaliação geral dos cursos” (TCU, 2010, p. 25 *apud* Félix, 2015).

Como consequência desse novo acórdão, o INCRA pode retomar a realização dos convênios, mas também precisou refazer o Manual de Operações em 2011 que, segundo Félix (2015, p.189), ficou bem mais restritivo que o Manual de Operações anterior de 2004 e limitou a realização de uma gestão verdadeiramente participativa da política.

2.4.2 Acórdão 451/2014-TCU-Plenário: Programa Garantia Safra

O Acórdão 451/2014-TCU-Plenário é resultante de uma auditoria operacional, realizada pela equipe da SecexAmbiental⁸⁰ do TCU, sobre o Programa Garantia Safra coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

As auditorias operacionais são uma modalidade de fiscalização que tem como objetivo avaliar a eficácia de políticas públicas. Essas auditorias diferem, por exemplo, de outras fiscalizações, como são as originadas em representações e focadas em fiscalizar supostas (ir)regularidades, como é o caso, por exemplo, do processo que resultou no Acórdão 775/2016-TCU-Plenário. As auditorias operacionais possibilitam ao TCU atuar para além da fiscalização contábil, por isso, são bastante mencionadas pelos estudiosos que destacam o aumento de prerrogativas que o órgão vem conquistando (Tristão, 2019; Sundfeld *et al.*, 2017).

A auditoria operacional em questão avaliou o Programa Garantia Safra do MDA, que é um programa destinado a atender agricultores familiares da área da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) que perderam safras devido à seca ou à chuva. A fiscalização avaliou uma série de questões sobre o programa por meio de cruzamento de banco de dados, assim como de pesquisas *in loco* nos Estados da Bahia, Ceará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Minas Gerais.

Apesar de essa auditoria não ter como objetivo principal avaliar potenciais irregularidades na execução do programa, a análise do cumprimento das regras teve bastante importância no relatório. Considerando o estabelecido na Lei 10.420/2002, que cria o Fundo de Garantia Safra, e realizando cruzamento de bancos de dados, o TCU concluiu que 4,55% do

⁸⁰ A SecexAmbiental é a secretaria que conduziu a auditoria que resultou no Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, objeto de estudo principal desta tese.

total dos agricultores, em 2011/12, e 4,73% do total dos agricultores, em 2012/13, que receberam o benefício poderiam estar potencialmente fora do perfil estipulado para o programa (Brasil, 2014, p. 4). O TCU também pesquisou a posse de veículos automotores – carros e motos – por beneficiários utilizando o banco de dados do Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavan) e apurou que em torno de 18% dos beneficiários seriam proprietários de veículos. Não há vedação na Lei sobre a posse de veículos pelos beneficiários do programa, mas para o TCU a posse de um veículo seria um forte indício de incompatibilidade entre a renda do beneficiário e o perfil requerido pelo Garantia Safra⁸¹. O órgão de controle apresenta também o cálculo do potencial prejuízo à administração pela existência de possíveis beneficiários fora do perfil. Essa análise sobre o perfil dos beneficiários segue os mesmos princípios da análise realizada no Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, como veremos no capítulo 3. Percebemos que, independentemente do tipo de auditoria, a avaliação do perfil dos beneficiários é parte importante das fiscalizações.

Mas a auditoria do Programa Garantia Safra tem um escopo bem mais amplo que a análise de potenciais irregularidades e do potencial prejuízo ao erário. O TCU avalia vários aspectos da política, desde suas principais definições ao orçamento destinado ao programa (e, de fato, utilizado), passando por discussões relativas a culturas agrícolas recomendadas e ou adotadas até as questões relacionadas aos controles e avaliações regulares do programa que, para o TCU, são inexistentes ou frágeis.

Uma questão central levantada pela equipe do TCU é a indefinição quanto ao caráter do programa: se é um programa de seguro agrícola ou um programa de transferência de renda. Essa indefinição inicial, segundo o TCU, dificulta, inclusive, um acompanhamento/avaliação do programa e a verificação se ele atendeu ou não seus objetivos.

Outra crítica central do relatório se refere ao fato da atuação do MDA se restringir ao pagamento do benefício e não atuar para atender o fundamento complementar da política que seriam as ações para melhorar a convivência dos agricultores com o semiárido. Para o TCU, o fato de o MDA não promover investimento em assistência técnica nos Estados e nem capacitação para estimular a disseminação de tecnologias de convivência com o Semiárido deixa a execução do programa incompleta. Para o TCU, além do MDA atuar para que exista assistência técnica e disseminação de conhecimentos, também deveria haver cobrança de participação dos beneficiários em programações de capacitação.

⁸¹ No Acórdão 775-2016-TCU-Plenário, que será analisado detalhadamente no capítulo 3, a posse de veículos também é considerada indício de irregularidade e classificado como “sinal exterior de riqueza”.

Os técnicos do TCU também questionam as culturas agrícolas indicadas pelo MDA para os agricultores da região (feijão, milho, arroz, mandioca ou algodão), pois seriam contrárias ao preconizado, pelo que os técnicos do TCU definem como “a pesquisa agropecuária nacional”. Para o TCU (2014, p. 11-12),

86. Assim, se de um lado o Ministério da Agricultura por meio do ZARC⁸² não aconselha os cultivos indicados pelo Garantia Safra em diversos municípios do semiárido, por outro lado o MDA estimula o plantio dessas culturas e garante o pagamento quando há perda da safra, incorrendo contra os princípios da eficiência e da economicidade.

Podemos perceber que, além de apontar uma fragilidade da política, como a inexistência de programas de capacitação para melhorar a convivência dos agricultores com o semiárido, o TCU também propõe soluções, como a sugestão de adotar determinadas culturas agrícolas e a determinação da obrigatoriedade de realização de cursos de capacitação pelos beneficiários.

No final, o Acórdão enfatiza a relevância do programa e faz uma série de recomendações e também determinações – em número maior que as recomendações – ao MDA para que o programa seja aperfeiçoado. Entre as determinações, estão:

a) proceda à análise dos casos detectados na auditoria de beneficiários que não se enquadram nos critérios de seleção, identificados no cruzamento de dados com os sistemas Renavam, Siape⁸³, Sisobi⁸⁴, Rais⁸⁵ e SNCR⁸⁶ com o Sistema de Gerenciamento do Garantia Safra e, em caso de confirmação das irregularidades, promova a exclusão dos beneficiários e empreenda os esforços necessários para a restituição das indenizações, devidamente atualizadas monetariamente, com fundamento no art. 5º, incisos VI, VII e IX, do Decreto 4.962/2004 (parágrafos 31-46);

[...]

F) desenvolva mecanismos de controle para a participação obrigatória dos beneficiários em programas de capacitação e profissionalização como condição para

⁸² O Zoneamento Agrícola de Risco Climático (ZARC) é um instrumento de política agrícola e gestão de riscos na agricultura. O estudo é elaborado com o objetivo de minimizar os riscos relacionados aos fenômenos climáticos adversos e permite a cada município identificar a melhor época de plantio das culturas, nos diferentes tipos de solo e ciclos de cultivares. Na realização dos estudos de ZARC são analisados os parâmetros de clima, solo e ciclos de cultivares, a partir de uma metodologia validada pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e adotada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Ministério da Agricultura e Pecuária, 2017).

⁸³ SIAPE: Sistema Integrado de Administração de Pessoal.

⁸⁴ SISOB: Sistema de Controle de óbitos.

⁸⁵ RAIS: Relação Anual de informações Sociais.

⁸⁶ SNCR: Sistema Nacional de Cadastro Rural.

receberem o benefício, de modo a cumprir o disposto no art. 10, parágrafo único, da Lei 10.420/2002 (parágrafos 64-77);⁸⁷

h) institua mecanismos para desestimular o plantio de culturas não aconselhadas pela pesquisa agropecuária nacional e, ao mesmo tempo, oferecer estímulo e opções de cultivos e de práticas agronômicas adaptadas ao semiárido, disponibilizadas pela pesquisa agropecuária nacional (parágrafos 80-92)

j) desenvolva indicadores de desempenho que traduzam as diretrizes constantes da Lei 10.420/2002, quais sejam ‘garantia de condições mínimas de sobrevivência após eventos severos de seca ou excesso hídrico’ e ‘melhoria das condições de convivência com o semiárido’, contendo, no mínimo: j1) rotinas e fontes de coletas de dados; j2) planos de metas de curto, médio e longo prazo; e j3) rotinas de revisão de estratégias em conformidade com os resultados desses indicadores (parágrafos 96-107); (Brasil, 2014, p. 24-25)

Há, nas determinações, um destaque para a necessidade de aumentar o controle tanto sobre a política pública quanto sobre os beneficiários quando se pretende estipular que tipo de cultura eles deveriam ser orientados a plantar ou quando se pretende condicionar o recebimento do benefício a participação em alguma capacitação. Há, além da avaliação da política e do apontamento das falhas, um conjunto grande de sugestões e determinações que pretendem influenciar o rumo da política. E o uso predominante de determinações, como já apontado por alguns estudiosos (Sundfeld *et al.*, 2017; Tristão, 2019), reforça a percepção de que o TCU está buscando interferir na política, e não orientar.

Posteriormente ocorreram dois acórdãos (Acórdão 21/2015-TCU-Plenário e Acórdão 803/2018-TCU-Plenário) relacionados com ações para acompanhar e avaliar se as determinações constantes no Acórdão 451/2014-TCU-Plenário haviam sido cumpridas. O Acórdão 803/2018-TCU-Plenário autorizou a realização de outro monitoramento. Ou seja, o TCU vai produzindo a necessidade de uma atuação e interferência contínua do órgão de controle.

Mesmo essa auditoria não se restringindo à análise de (ir)regularidades, há uma ênfase na necessidade de controle ampliado sobre os beneficiários, o que pode estar relacionado com a desconfiança em relação a beneficiários de políticas sociais comumente presentes em vários meios, como se viu no capítulo 1 sobre a definição do beneficiário da política de reforma agrária.

⁸⁷ O art. 6º A. diz: “Tendo em vista o aumento da eficácia do Fundo Garantia-Safra, a União, os Estados e os Municípios buscarão a melhoria das condições de convivência dos agricultores familiares com o semiárido, enfatizando: [...] II – a capacitação e a profissionalização dos agricultores familiares; [...]”. Ou seja, os governos deverão buscar oferecer capacitação; na lei isso não aparece como uma condição para o recebimento do benefício.

2.4.3 Acórdão 627/2015-TCU-Plenário: Programa Terra Legal

O Acórdão 627/2015-TCU-Plenário é resultado de uma auditoria de conformidade realizada pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas (SecexAmazonas) sobre a execução do Programa Terra Legal – de responsabilidade do MDA e do INCRA⁸⁸.

O Programa Terra Legal foi lançado em 2009 e tinha como objetivo regularizar as posses de terras públicas não destinadas na Amazônia de até 15 módulos fiscais. A titulação de áreas inferiores a 1 módulo fiscal seria gratuita e acima de 1 módulo fiscal seria onerosa. Esse programa, portanto, atende a agricultores familiares, mas não somente a estes.

A fiscalização que originou o acórdão ocorreu em todos os Estados da Amazônia Legal e abrangeu as ações de 2009, início do programa, até julho de 2014. Foram utilizadas diversas formas de pesquisa para essa auditoria, como o cruzamento de banco de dados de diferentes órgãos, análise de dados do programa, análise da base de dados do Sistema Terra Legal (SISTERLEG), análise processual *in loco*, entrevistas com gestores. O objetivo era avaliar um conjunto bastante amplo de questões que iam desde critérios de definição de áreas para georreferenciamento e seleção de beneficiários até questões relativas à definição de preços a serem pagos pelas áreas a serem regularizadas, passando pela existência ou não de vários tipos de controles (contábeis, de acompanhamento de cláusulas resolutivas⁸⁹, de transparência e adequação processual).

A auditoria elencou uma série de achados, tais como:

1. Baixo cumprimento dos objetivos e das metas operacionais do Programa Terra Legal. Como o TCU informa (Brasil, 2015, p. 6): “Das oito ações previstas nos PPA 2008-2011 e 2012-2015, apenas três atingiram mais de 50% de cumprimento, com as demais mantendo-se abaixo de 15%, de acordo com os dados fornecidos pela Serfal”. Essa situação para a equipe do TCU poderia ter relação com a falta de estudos para embasar as metas estipuladas;
2. A não mitigação dos riscos de concentração fundiária, pois a maioria das regularizações de áreas acima de 4 módulos fiscais estariam justamente

⁸⁸ O MDA exerce a coordenação e fiscalização do Programa pela Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SERFAL); o INCRA é responsável pela operacionalização e execução dos trabalhos do programa por sua Superintendência Nacional de Regularização Fundiária (SRFA). O Grupo Executivo Intergovernamental para Regularização Fundiária da Amazônia Legal (GEI) é a instância máxima do programa, responsável por avaliar, monitorar e planejar todos os trabalhos executados.

⁸⁹ Cláusulas resolutivas: são obrigações que o beneficiário deve cumprir para que seja autorizado a concluir o registro do imóvel em seu nome. Entre as exigências, impressas no Título de Domínio, estão a exploração direta da área pelo beneficiário ou sua família, o pagamento pela terra à União e o cumprimento da legislação ambiental.

acontecendo em áreas de expansão da fronteira agrícola (Pará, Mato Grosso, Tocantins e Maranhão);

3. Ausência de critérios normatizados para a priorização das áreas a serem georreferenciadas. Como para iniciar o processo de titulação é necessário que os processos estejam instruídos com as peças do georreferenciamento das áreas, a definição das áreas a serem georreferenciadas é muito importante. Para o TCU, “O efeito potencial decorrente da informalidade da priorização analisada é a possibilidade de surgimento de irregularidades, como o favorecimento de regiões, pessoas e/ou grupos empresariais” (Brasil, 2015, p. 24).
4. A existência de 887 (11%) beneficiários que não atendem aos requisitos do programa e 2.931 (36,86%) beneficiários que apresentam indícios de não enquadramento no programa. Para o TCU, existe “inércia” do gestor em instituir controles internos destinados a promover o intercâmbio e o cruzamento de dados com outros agentes governamentais;
5. O valor cobrado no Programa Terra Legal na titulação de imóveis rurais até 4 módulos fiscais seria irrisório e desproporcional ao valor pago em programa governamental com o mesmo perfil de público-alvo (público da política de assentamentos da reforma agrária);
6. O valor cobrado no Programa Terra Legal na titulação de imóveis rurais acima de 4 módulos fiscais seria desproporcional ao valor de mercado. Os técnicos do TCU consideram essa situação mais grave por não se tratar mais de agricultura familiar, portanto, esses casos não deveriam receber o mesmo tratamento diferenciado aplicado à agricultura familiar;
7. Descumprimento das cláusulas resolutivas previstas no programa, sem a adoção de providências pelo MDA para a retomada das áreas;
8. Ausência de procedimentos após indeferimento dos processos, tanto para a notificação dos requerentes, quanto para a retomada das áreas. Para o TCU, essa situação é grave, pois as áreas indeferidas são irregulares e podem ser áreas griladas que deveriam ser retomadas;
9. Ausência, nos demonstrativos contábeis da União, de registro das operações com imóveis rurais do Programa Terra Legal;
10. Ausência de controles internos para impedir cadastramentos realizados por um mesmo procurador para mais de três beneficiários e/ou para áreas superiores a 15 módulos fiscais ou 1.500 hectares. O TCU informa que:

Ao limitar a atuação de inscrição por meio de procuração a um máximo de três requerimentos ou ao total de áreas pleiteadas de 1.500 ha por procurador (art. 5º da Portaria MDA 37/2009), o MDA criou regras para mitigar os riscos de que terceiros possam obter vantagens dos menos favorecidos ou titular diversas áreas em nome de “laranjas” fora dos critérios do programa, contribuindo para reconcentração de terras. (Brasil, 2015, p. 24)

No Acórdão é possível ver destacadamente uma preocupação com o uso da política por grupos mais “poderosos” como os possuidores de áreas maiores de 4 módulos fiscais, empresas e grileiros. Essa preocupação já aparece no relatório e é reforçada na deliberação de encaminhamento do ministro relator Weder de Oliveira. O ministro adiciona um questionamento relativo a definições constantes na Lei 11.952/2009⁹⁰, que é o fato de o art. 15, § 3º, estabelecer prazo de inalienabilidade de dez anos para os títulos de áreas de até 4 módulos fiscais e, por outro lado, o art. 15, § 4º, permitir ao beneficiário de áreas superiores a 4 módulos fiscais, após 3 anos, vender sua propriedade a terceiros. O ministro destaca:

Esse prazo diferenciado, além de criar injustificável distinção entre beneficiários de áreas inferiores a 4 MF e de propriedades maiores que 4 MF, não guarda consonância com os arts. 188 e 189 da CF, que preveem que a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária e define que os beneficiários da distribuição de imóveis rurais receberão títulos de domínio inegociáveis pelo prazo de dez anos. (TCU, 2015, p. 46)⁹¹

Em relação a essa possibilidade de uso especulativo por atores mais poderosos, são apontados em vários trechos do Acórdão problemas como a possibilidade de reconcentração fundiária, abertura desenfreada da fronteira agrícola e aumento do desmatamento. Nesse sentido, o Acórdão destaca questões apontadas em estudos realizados sobre o Programa Terra Legal como, por exemplo, por Menezes (2015), que mostra as dificuldades para a execução das metas do programa, mudanças no desenho do programa, além de situações e consequências problemáticas como descaracterização de assentamentos rurais, aumento da grilagem e desmatamento em regiões onde o programa atuou.

A análise do perfil de beneficiários por meio do cruzamento de banco de dados – carro-chefe em outras auditorias e acórdãos – está presente, mas com menos destaque que em outras fiscalizações analisadas neste trabalho, especialmente no Acórdão 775-2016-TCU-Plenário. E essa análise é apresentada de forma diversa. O TCU apresenta dois tipos de achados: as irregularidades e os indícios de irregularidades. Além disso, na proposta de encaminhamento, o ministro relator Weder de Oliveira considera que são irregularidades “no entender” da equipe de fiscalização. Não é comum nos acórdãos de TCU essa externalização sobre a existência de possíveis interpretações divergentes. O argumento apresentado pelo MDA/INCRA sobre a

⁹⁰ Lei que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.

⁹¹ Apesar de o ministro apontar e discorrer sobre essa questão, explica que ela não será objeto de ação do TCU, pois já estariam sendo tomadas pelo MPF com uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI).

possibilidade de serem problemas do sistema de banco de dados é aceito pelo órgão de controle que determina mudanças para melhoria do sistema.

O Acórdão, em várias passagens, hierarquiza as irregularidades – também diferente de outros acórdãos onde existe uma homogeneização, um nivelamento de indícios e/ou irregularidades muito diferentes. No Acórdão do Terra Legal várias vezes é mencionado que irregularidades mais graves merecem mais atenção, como no trecho do relatório que sugere determinações ao MDA: “c) padronizar e sistematizar os motivos de indeferimento de modo a ressaltar a ocorrência de casos graves como crimes ambientais e falsificações para grilagem de terras” (Brasil, 2015, p. 21).

Mas, se no conteúdo analisado, essa auditoria apresenta peculiaridades, a forma como o TCU se posiciona repete o padrão visto em outros acórdãos com o uso intensivo de determinações que pretendem, ao mesmo tempo, interferir na política e fortalecer o papel do órgão de controle. No relatório (Brasil, 2015, p. 28-30) é sugerida uma lista de 27 determinações ao MDA, entre elas:

d) estabelecer controles internos destinados a promover o intercâmbio e o cruzamento de dados com outros agentes governamentais, especificamente das seguintes bases: SIM⁹² e SISOB; SNCR; RAIS; SIR/SIPRA; CPF/Receita Federal; CAR/MMA e Estados [...];

e) alterar seus normativos, de modo a estabelecer procedimento de vistoria prévia dos imóveis a serem titulados, nos casos em que o beneficiário tiver ocupação integral fora do estabelecimento ou outro indício de não exploração direta do imóvel;

[...]

i) apurar as responsabilidades dos servidores e dos titulados do programa nos processos em que forem confirmadas as irregularidades apontadas;

k) rever os critérios para estabelecimento de valores de terras no âmbito do Programa Terra Legal [...];⁹³

Há, como se vê, desde sugestões de determinação de mudanças de normas internas, a determinação de cruzamento de dados⁹⁴, até responsabilização de servidores. Há bastante destaque no texto, como em alguns outros acórdãos, para a relação dos gestores com os variados problemas encontrados.

⁹² SIM: Sistema de Informações sobre Mortalidade.

⁹³ No acórdão propriamente dito, a lista de determinações foi modificada em relação ao relatório, ficando um pouco mais enxuta.

⁹⁴ Esse tipo de determinação é comumente usado pelo TCU, mas a sua efetivação não depende só da ação dos gestores dos órgãos analisados. Os acessos a alguns bancos de dados são difíceis de obter, como se verá na argumentação do INCRA no capítulo 3.

Esse acórdão, ao contrário de outros que contribuíram muito para a diminuição da intensidade e densidade das políticas analisadas nos anos seguintes, aparentemente não teve tanto impacto na diminuição da política de regularização fundiária, pois o Programa Terra Legal foi o modelo para a ampliação da política de regularização fundiária que passou a ser política prioritária principalmente após o impeachment da Presidente Dilma Rousseff e a Lei 13.465/2017. O fato de esse acórdão analisar uma política que não interessa somente a pequenos posseiros e não ter focado tanto no perfil desses beneficiários, ou na atuação dos movimentos sociais (e sim se preocupado com a atuação de grupos mais “poderosos”), pode tê-lo tornado menos adequado para ser usado como argumento pela coligação política que assumiu o Executivo em 2016, que comumente usava a obediência a algum acórdão do TCU para justificar e dismantelar/desfigurar as políticas públicas sociais.

2.4.4 Acórdão 646/2017-TCU-Plenário: PAA

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi instituído por meio da Lei 10.696, de 02 de julho de 2003, com os objetivos de apoiar a comercialização de alimentos da agricultura familiar e combater a insegurança alimentar.

A aquisição dos alimentos era realizada por meio de dispensa de licitação e coordenada pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e suas superintendências regionais (SUREGs), que repassavam os recursos financeiros para as organizações fornecedoras (cooperativas ou associações de agricultores beneficiários), e coordenavam também a remessa dos produtos às unidades receptoras (escolas, creches etc.) que eram encarregadas de fazer a distribuição final aos beneficiários consumidores. Os recursos eram provenientes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Segundo Grisa *et al.* (2022, p. 30-31), o PAA passou por três fases: de 2003 a 2005 foi a estruturação, de 2006 a 2012 se deu a expansão e

A partir de 2013, no entanto, uma nova fase foi estabelecida, caracterizada pela redução da intensidade e densidade do programa, em um cenário de queda internacional do preço das commodities, desaquecimento da economia nacional e emergência de contestações políticas, o que levou ao surgimento e ampliação de coalizões críticas aos paradigmas de políticas públicas que orientavam, naquele momento, as ações governamentais.

Um dos marcos dessa mudança em direção à terceira fase foi a operação Agrofantasma realizada pela Polícia Federal (PF) em setembro de 2013 no Paraná. Sob alegação de desvios, 13 pessoas foram presas a pedido do então juiz Sérgio Moro⁹⁵.

Nesse caso, a fiscalização do TCU chegou depois. Na ficha síntese da auditoria de conformidade sobre o PAA do Paraná, o texto informa que o montante de recursos destinados ao programa ultrapassara um milhão em 2013, mas a sua aplicação fora interrompida após a atuação da PF. Segundo o texto, “Apesar disso, o PAA ainda não tinha sido objeto de fiscalização específica deste Tribunal” (TCU, 2014). Após esse momento, foram iniciadas auditorias de conformidade sobre o PAA em diferentes estados como Minas Gerais, São Paulo, Maranhão, Santa Catarina e Bahia e Sergipe, que resultaram em diferentes acórdãos. A do Paraná, por exemplo, resultou no Acórdão 7.248/2016 – TCU – 1ª Câmara.

O Acórdão 646/2017-TCU-Plenário, realizado pela SecexAmbiental, é uma auditoria operacional, onde são compilados os dados das diferentes fiscalizações estaduais sobre a modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS) do PAA. O TCU realizou cruzamento de dados, consulta à legislação e fez entrevistas durante as fiscalizações.

Entre os principais achados da auditoria se destacam novamente os indícios de irregularidade associados aos beneficiários levantados por meio de cruzamento de banco de dados. Segundo levantamento do TCU, 9,68% dos beneficiários apresentariam indícios de que não estariam cumprindo requisitos estabelecidos na legislação. Os indícios considerados pelo TCU foram: falecidos, proprietários de imóvel rural com área superior a quatro módulos fiscais, DAPs inexistentes ou não ativas, local de Cédula de Produto Rural (CPR) diferente do local da residência, possuidores de ocupação em período integral em outro Estado da Federação que não o da operação. Para o TCU,

A principal causa para a situação encontrada é a fragilidade dos documentos e comprovações exigidos para a aprovação dos projetos do PAA/CDS. A exigência de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) e demais formulários de cadastro utilizados como comprovantes para enquadramento são declaratórios e não há conferências adicionais, fiscalizações in loco ou procedimentos de cruzamento de dados com outras bases governamentais para verificação do perfil dos beneficiários. (Brasil, 2017a, p. 5)

Além desses indícios de irregularidades, o TCU também elaborou uma lista do que ele considera “situações de risco relacionadas ao perfil dos beneficiários”. Nesse rol de situações, o TCU elencou titulares de mandatos eletivos, detentores de emprego/cargo público,

⁹⁵ Em 2016 foram absolvidos, pois não foi encontrada nenhuma prova contra eles.

empresários do ramo não agrícola, beneficiários que não possuem vínculo com imóvel rural no SNCR. Esse levantamento também foi realizado por meio do cruzamento de banco de dados. Algumas dessas “situações” são indícios de irregularidades em outras auditorias, pois fazem parte das vedações em outras políticas, como é o caso de titular de mandato eletivo ou de detentor de emprego público condições vedadas para o ingresso na política de reforma agrária. O TCU parece entender que situações que englobam vedações em uma política indicam que em outras políticas essas situações poderiam ser de risco para potenciais irregularidades mesmo que não estejam inscritas nas normas. Além disso, o TCU tem acesso – ao contrário dos órgãos fiscalizados – aos bancos de dados, o que pode tornar rotineira a aplicação dessa metodologia para o órgão de controle.

Além do perfil dos beneficiários, o TCU encontrou outras situações avaliadas como problemáticas pelo órgão de controle, tais como:

1. O maior repasse de recursos para a agricultura familiar mais organizada poderia ampliar as diferenças regionais, ao invés de diminuí-las.
2. Os indicadores de acompanhamento no PAA não seriam suficientes para aferir o desempenho das iniciativas, a efetividade e eficiência do programa, conforme os critérios definidos nos documentos Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias do Tribunal de Contas da União (Portaria Segecex 33/2010) e Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Ou seja, falta, segundo o TCU, um sistema de monitoramento e avaliação eficiente da política.
3. Para o TCU, há incompatibilidade entre a oferta e a demanda de produtos transacionados no PAA. Considerando os parâmetros de consumo médios apurados na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF)⁹⁶ do IBGE para estimar a demanda por alimentos, o TCU afirma existir bastante distorção entre o que é entregue pelo PAA e o que seria demandado.
4. Problemas na capacidade das estruturas das unidades gestoras para receber e armazenar os produtos.

⁹⁶ A POF (pesquisa de orçamentos familiares) é uma pesquisa domiciliar realizada pelo IBGE que faz parte das apurações das contas nacionais pelo lado da demanda; é utilizada para ponderação dos índices de preço ao consumidor. A POF, segundo o IBGE (2023), “visa principalmente mensurar as estruturas de consumo, dos gastos, dos rendimentos e parte da variação patrimonial das famílias. Possibilita traçar, portanto, um perfil das condições de vida da população brasileira a partir da análise de seus orçamentos domésticos”. Não tem a intenção de descobrir, por exemplo, quais seriam as demandas das pessoas se não tivessem restrições financeiras, de acesso, etc. E o PAA atende justamente uma população que tende a ter restrição de acesso ao consumo de vários produtos.

5. Para o TCU, existe uma relação de dependência da unidade recebedora em relação à unidade fornecedora.
6. A aquisição de produtos processados estaria favorecendo cooperativas e indústrias, e não os beneficiários.
7. A comercialização de produtos processados – como pães, por exemplo – não atenderia aos objetivos do programa, visto que a maior parte dos insumos não seria proveniente da agricultura familiar.
8. Ausência de conexão entre políticas similares.

Nesse acórdão estão presentes várias disputas interpretativas, especificamente na parte do relatório em que o TCU relata e responde às observações feitas pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (SESAN/MDSA) e pela CONAB sobre os resultados das auditorias.

Uma das principais disputas é sobre a necessidade de controle adicional sobre os beneficiários que o TCU pretende determinar. Para a SESAN e para CONAB, como o documento que atesta a qualificação dos agricultores é a DAP, emitida por outro órgão, SEAD, e tem normativos próprios, não caberia à CONAB a checagem de controles adicionais. Caberia à CONAB somente a verificação do status da DAP, que habilita o beneficiário a participar do programa.

O TCU contra-argumenta que, após cruzamentos de dados, percebeu que a DAP não oferece segurança de enquadramento dos beneficiários nos requisitos exigidos pelo programa (de pertencer a agricultura familiar, ou seja, atender todos os critérios da Lei da Agricultura Familiar), e anuncia que inclusive está fazendo auditoria no sistema DAP e “no âmbito desse trabalho será deliberado melhorias para o Sistema direcionadas a SEAD. Esse fato, no entanto, não reduz a necessidade de a CONAB aprovar controles internos para mitigar o impacto do uso da DAP no Programa (Brasil, 2017a, p. 23)⁹⁷.

Outra discordância se refere à definição de produtos da agricultura familiar. Para o TCU, bolos e pães, por exemplo, mesmo quando produzidos pela mão de obra familiar, não atenderiam os objetivos do programa por usarem muitos insumos não produzidos pelos agricultores. Essa percepção bastante restritiva sobre agricultura familiar é característica de outros acórdãos do TCU, como o Acórdão 775/2016-TCU-Plenário. A SESAN, em sua resposta, enfatiza o caráter de pluriatividade da agricultura familiar. Para a SESAN:

⁹⁷ A auditoria do TCU resultou posteriormente no Acórdão 1197/2018-TCU-Plenário.

“42. Depreende-se disto que, desde que atendidos os critérios 'de mão de obra e gestão do negócio rural, dispostos na Lei nº 11.326/2006, uma família pode praticar a produção de pães, doces, e outros produtos não importando a proveniência de seus insumos. Assim também é reconhecido o artesanato, o turismo rural, e outros produtos e serviços, que complementem sua renda e incentivem a produção diversificada.” (Brasil, 2017a, p. 25)

Há, na resposta da SESAN, destaque para explicações sobre cooperativismo, pois há também interpretações divergentes entre o TCU e os operadores da política.

Apesar desses e outros questionamentos por parte da SESAN e da CONAB, os técnicos do TCU mantiveram integralmente todas as suas sugestões de recomendações e determinações. O relatório foi acolhido pelo ministro-relator e o Acórdão traz um leque amplo de determinações, conforme o texto, com o sentido de aperfeiçoar a eficiência da política⁹⁸. Por fim, o Acórdão decide determinar à CONAB que:

9.1.1. estabeleça controles internos adicionais nos processos do PAA/CDS, de modo a proporcionar o cumprimento do art. 16, caput e §1º da Lei 12.512/2011, a exemplo de: cruzamento de dados, sistematização de procedimentos e instrução processual, checagem das informações fornecidas pelo beneficiário, mecanismos de controle de qualidade das instruções processuais, revisão do trabalho - externa ao departamento responsável, fiscalização em campo;

[...]

9.1.3. formalize, em obediência ao princípio da eficiência constante do art. 37 da Constituição Federal, e de forma a atender ao disposto no art. 6º do Decreto 7.775/2012, rotina de trabalho para que as Suregs realizem o planejamento e a fiscalização das entregas referentes às CPRs de sua jurisdição de forma a conciliar a demanda das entidades receptoras e as características do público por elas atendido com a oferta de produtos dos beneficiários fornecedores do PAA/CDS;

9.1.4. determinar ao Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPAA) que regulamente a aquisição de produtos beneficiados, processados e industrializados pela Compra com Doação Simultânea operada pela Conab, conforme incisos I e IX do art. 21 do Decreto 7.775/2012, de forma aderente aos objetivos e finalidades do Programa;

O acórdão apresenta também várias recomendações à CONAB, ao MDS e ao GGPAA. Tanto as determinações quanto as recomendações se orientam para o aumento dos controles/fiscalizações sobre os beneficiários ou os produtos a serem transacionados. Esse é um padrão presente em outros acórdãos analisados independentemente do tipo de auditoria. O TCU reforça a importância do “aumento de controle” e, dessa forma, reforça a sua importância como órgão máximo de controle financeiro. Além disso, a partir das determinações de um acórdão, o

⁹⁸ O texto do relatório desse acórdão tem uma particularidade, pois os subtítulos não enfocam os problemas encontrados, mas as melhorias que poderiam advir da efetivação das determinações do TCU, como por exemplo: “VI. A instituição de padrões de conciliação entre a oferta e a demanda de alimentos irá reduzir o desperdício de alimentos e a ocorrência de inconformidades.” (Brasil, 2017a, p. 11).

TCU terá sempre motivo para fiscalizar as políticas públicas, pois poderá avaliar se as determinações foram cumpridas. Ao mesmo tempo que reforça a importância da sua função, reforça a ideia da necessidade de controle sobre os beneficiários. Ou seja, o TCU busca se fortalecer ao mesmo tempo que fortalece o discurso da classe dominante de que beneficiários das políticas sociais/rurais precisam de controle, como se viu no histórico do capítulo 1 sobre a construção das normativas do beneficiário da reforma agrária e se verá detalhadamente no capítulo 3 e 4 sobre o Acórdão 775/2016-TCU-Plenário. Acontece, assim, a dupla determinação das ideologias indicada por Bourdieu (1989a).

De acordo com Grisa *et al.* (2022), depois de 2013, o PAA foi diminuindo de intensidade e densidade. Os autores citam vários fatores que explicam essa situação, entre eles, o desmantelamento simbólico iniciado com a operação Agrofantasma com as acusações de fraudes na política que não foram comprovadas posteriormente. O TCU, no caso do PAA, entrou depois no caso. No entanto, reforçou o discurso sobre os problemas no perfil dos beneficiários e nos produtos transacionados no programa. E, finalmente, o programa foi revogado pela Medida Provisória 1.061/2021, convertida na Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, que substituiu o Programa Bolsa Família pelo Auxílio Brasil e criou o Programa Alimenta Brasil no lugar do PAA.

2.4.5 Acórdão 1197/2018-TCU-Plenário: DAP

O Acórdão 1197/2018-TCU-Plenário foi o resultado de uma auditoria de conformidade realizada pela SecexAmbiental sobre o procedimento da emissão de Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), realizado na Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) de 2007 a 2017. A fiscalização do TCU englobou o cruzamento de bancos de dados e entrevistas nos Estados do Rio Grande do Sul, Bahia, Pernambuco e Distrito Federal.

A DAP é um documento utilizado para a identificação e qualificação dos agricultores familiares, ou da Unidade Familiar de Produção Rural (UFPR), e utilizado no acesso a vários programas e políticas públicas⁹⁹. É um documento de emissão gratuita e voluntária, e todos os

⁹⁹ Os programas selecionados e acompanhados na auditoria foram: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); Seguro da Agricultura Familiar (Proagro Mais); Programa Garantia Safra; Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pronater); Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF); Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB); Programa de

dados necessários para a sua emissão são fornecidos pelo interessado. Coordenado pela SEAD, engloba uma ampla rede de entidades que atuam na emissão do documento. O controle social é realizado pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) ou entidades congêneres.

Entre os achados da fiscalização se encontram questões referentes ao perfil dos beneficiários e a atuação da SEAD, entidades emissoras e de controle social.

O perfil dos beneficiários é o primeiro ponto destacado no relatório. Considerando principalmente as definições da Lei 11.326/2006 da agricultura familiar, Portarias da SEAD e Portarias da Subsecretaria de Agricultura Familiar (SAF) e utilizando o cruzamento de banco de dados, o TCU identificou indícios de irregularidades em 1.335.852 DAPs emitidas para Unidades Familiares de Produção Rural (UFPR) (11,15% do total de emissões), e em 542 para formas associativas com DAP ativa (7,81% do total de emissões) no período de 2007 a 2017. Deste total, 640.460 DAPs de unidades familiares e 315 de formas associativas acessaram programas e políticas públicas federais direcionados à agricultura familiar analisados no período de 2010 a 2017. O TCU elaborou uma tipologia de indícios de alto risco e classificou os achados dentro dessa tipologia. Os principais estariam relacionados às tipologias construídas pelo TCU referentes à renda¹⁰⁰:

- Renda no estabelecimento (DAPWEB) somada à fora (Rais e Maciça) superior ao limite: 762.197 casos;
- Renda no estabelecimento (PAA, PNAE e Selo) somada à fora (Rais e Maciça) superior ao limite: 379.196 casos;
- Renda fora do estabelecimento (Rais e Maciça) superior à renda dentro do estabelecimento (DAPWEB): 693.048 casos;
- Renda fora do estabelecimento (Rais e Maciça) superior ao limite: 147.500 casos.

Em relação aos órgãos emissores, o TCU considera que os maiores percentuais de indícios de irregularidade estariam nas emissões do INCRA (34,96 %). A EMATER e os

Garantia de Preços Mínimos (PGPM); Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR); Programa Brasil sem Miséria – Fomento.

¹⁰⁰ Segundo o TCU, “A DAP qualifica os agricultores familiares em grupos de acordo com algumas características. Os agricultores dos Grupos “A” ou “A/C” são os assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCf). O Grupo “B” identifica agricultores com renda bruta familiar anual de até R\$ 20.000,00 e que não contratem trabalho assalariado permanente. O Grupo “V” (Variável) identifica os demais agricultores familiares, com renda bruta familiar anual de até R\$ 360.000,00.

sindicatos, os maiores emissores, teriam um percentual de em torno de 16% de indícios. Para finalizar essa seção, o TCU (2018, p. 8) afirma:

39. As principais causas identificadas para a situação encontrada foram: a regulamentação insuficiente do processo de emissão pela SAF/Sead; a falta de treinamento para os agentes emissores; as deficiências no sistema de gerenciamento do processo de emissão de DAP; e a insuficiência dos controles prévios à emissão desta declaração.

A auditoria, além de analisar as situações que para ela são responsáveis pela ocorrência de indícios, ressalta que já ocorreram outras auditorias que já tinham pontuado algumas dessas fragilidades e feito determinações para a política. O Acórdão 2.280/2008-TCU-Plenário determinava ao MDA utilizar o cruzamento de bases de dados para atestar as características exigidas nos normativos para inclusão nos grupos do PRONAF. O Acórdão 2.689/2012-TCU-Plenário também determinava à SAF a implementação de “rotina de trabalho para comprovar a veracidade das informações prestadas pelos beneficiários do Pronaf, atestando a validade do Documento de Aptidão ao Pronaf – DAP” (Brasil, 2018, p. 11).

Para o TCU, o controle social efetuado pelas CMDRS é ineficiente em geral. O órgão de controle acredita que isso se deve à “ausência de mecanismos de fomento ou de punição no cumprimento da obrigação de execução do controle social” (Brasil, 2018, p. 13).

Em busca da solução dos problemas encontrados, a equipe técnica de auditoria sugeriu uma série de recomendações e determinações à SEAD e à SAF. Na proposta de deliberação o relator ministro-substituto André Luís de Carvalho sugeriu, ao contrário do que vimos em outros acórdãos, a substituição das recomendações por determinações, principalmente por observar que já houve acórdãos anteriores e vários problemas não foram solucionados. Ao trocar as recomendações por determinações, o ministro busca acionar a capacidade altamente performativa da linguagem jurídica (Bourdieu, 2008), busca se aproximar do Judiciário (Arantes; Moreira, 2017) e tenta reforçar o peso da decisão do Tribunal de Contas (Sunfeld *et al.*, 2017). Esse acórdão contém somente determinações, entre as quais estão:

9.2.2. estabeleça os procedimentos de validação das informações apresentadas pelo postulante no processo de emissão de DAP ou de outro documento substituto, de modo a assegurar o cumprimento do art. 19 da Portaria SAF nº 1, de 2017, a exemplo do cruzamento de dados com as bases de dados de sistemas governamentais inerentes à Relação Anual de Informações Sociais (Rais), ao Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), ao banco de dados de pagamentos do INSS (Maciça) e do Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam), às informações dos contribuintes registrados na base de dados da Receita Federal (Receita), ao repositório de dados eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e dos programas e políticas da agricultura familiar, entre outros;

[...]

9.3. determinar, nos termos do art. 43, I, da Lei nº 8.443, de 1992, que a Subsecretaria de Agricultura Familiar (SAF) regulamente, no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da ciência deste Acórdão, os parâmetros de aferição dos critérios de identificação e de qualificação da Unidade Familiar de Produção Rural e os critérios de suspeição e de qualificação mínima do agente emissor, em cumprimento ao art. 5º, § 2º, e ao art. 21, III, da Portaria Sead nº 234, de 4 de abril de 2017;

A determinação para a realização do controle por meio do cruzamento de banco de dados está comumente presente nos acórdãos. Mas, como veremos mais detalhadamente nos capítulos 3 e 4, o acesso a esses bancos de dados não é tão fácil e óbvio como os acórdãos do TCU fazem parecer.

Grisa *et al.* (2022) elencam uma série de alterações nos normativos da DAP que foram introduzidas a partir de 2017 e que tinham como principal característica justamente um maior disciplinamento da identificação e reconhecimento da agricultura familiar¹⁰¹. Dessa forma, podemos perceber que o acórdão do TCU está alinhado – e pode servir de justificação – com uma tendência de diminuição e de mudança nas políticas de agricultura familiar que passa a ter como foco principal um maior controle sobre os beneficiários da política.

2.5 Conclusão do capítulo

A análise dos acórdãos acima permitiu perceber várias semelhanças entre eles – e algumas particularidades – e analisá-los à luz das contribuições teóricas apresentadas no texto.

Os acórdãos analisados se referem a alguns programas que têm como objeto a agricultura familiar – no caso do Programa Terra legal, não exclusivamente – e são coordenados por diferentes órgãos como MDA (posteriormente SEAD), INCRA e CONAB. Os acórdãos são resultados de auditorias de diferentes tipos, mas em regra foram coordenados pela

¹⁰¹ “O Decreto n.º 9.064, de 31 de maio de 2017, por exemplo, passou a operar com as seguintes categorias: Unidade Familiar de Produção Agrária (UFPA), empreendimentos familiares rurais (já previsto), formas associativas de organização da agricultura familiar e o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), todos voltados, em tese, para a regulamentação da Lei de Agricultura Familiar. No final das contas, o decreto em questão instituiu a obrigatoriedade do CAF para o acesso ao crédito rural, prevendo assim a extinção da DAP como forma de cadastro, a partir do momento em que o CAF for implementado. A Portaria n.º 523, publicada no dia 24 de agosto de 2018, é complementar à primeira, direcionando-se, sobretudo, ao disciplinamento da DAP (instrumento ainda vigente). Buscou instituir um maior controle da emissão dessa declaração, o que significou o seguinte: reduzir sua validade de 3 (três) para 1 (um) ano, considerando as DAPs emitidas a partir de 27 de agosto de 2018; centralizar sua emissão, prevendo, entretanto, o cadastro das prefeituras municipais para que elas também possam atuar na operacionalização do CAF. O Decreto n.º 10.688, de 26 de abril de 2021, por sua vez, reafirma o processo de implantação do Cadastro da Agricultura Familiar (CAF).” (Grisa *et al.*, 2022, p. 28).

SecexAmbiental – com exceção do Acórdão do Programa Terra Legal, coordenado pela SecexAmazonas.

Um ponto central nos acórdãos é a fiscalização sobre os beneficiários. A partir das leituras das legislações e das normas que definem os requisitos para ingresso nas políticas, o TCU realiza cruzamento de bancos de dados para gerar listas de indícios de irregularidades. Algumas fiscalizações incluem indícios que não estão na legislação, mas que o TCU considera situações potencialmente favoráveis à ocorrência de irregularidades. O TCU amplia, assim, para além do estabelecido nas normas, o rol de irregularidades potenciais que podem ser associadas aos beneficiários.

Como vimos no capítulo 1 sobre a construção do beneficiário legal da reforma agrária, a construção dessas normas envolve disputas políticas. A definição de quem pode ser beneficiário de uma política se dá em ambientes políticos e técnicos onde grupos, como os ruralistas, podem ter uma visão bastante desfavorável sobre os grupos que serão os futuros beneficiários das políticas para a agricultura familiar. Essa visão pode influenciar o desenho das leis, no sentido de ampliar as vedações e os controles exigidos sobre esses beneficiários.

Se a construção das normas não é neutra, a interpretação das normas por quem as aplica e quem fiscaliza também não é. No capítulo 3 e 4 avaliaremos com mais profundidade essa disputa interpretativa que pode estar embutida em alguns acórdãos do TCU. Mas, mesmo na avaliação mais sucinta realizada neste capítulo, já evidenciamos disputas interpretativas como, por exemplo, a definição sobre o que seriam produtos da agricultura familiar no acórdão sobre o PAA.

Além do levantamento sobre os indícios de irregularidades, é comum nos acórdãos a determinação da criação de mais formas de controle sobre os beneficiários. O TCU, além de fiscalizar os beneficiários, acaba determinando que os órgãos responsáveis pelas políticas priorizem as ações de controle sobre o público da política.

Para além da atenção aos beneficiários, central para o tema desta tese, várias observações feitas na literatura sobre o TCU foram observadas nos acórdãos lidos, especialmente as diversas formas de o órgão buscar aumentar seu poder. O órgão, por exemplo, faz uso da prerrogativa de realização de auditoria operacional, como no caso do Programa Garantia Safra, que avalia não só a legalidade, mas também a política do ponto de vista da eficiência. Ou seja, está presente a possibilidade de o TCU virar o revisor das políticas públicas.

A adoção de determinações é predominante nos acórdãos. Com isso, o TCU busca se afirmar num papel próximo ao Judiciário, cujas decisões devem ser cumpridas. Vimos que essa

tentativa de aproximação do Judiciário também aparece na busca por qualificação como juristas entre os ministros da corte.

Por outro lado, como já anunciava Cabral (2021), percebemos também que os ministros tendem a concordar com os relatórios realizados pelas equipes técnicas, o que nos faz perceber que os núcleos técnicos (no caso deste estudo, principalmente a SecexAmbiental) são bastante decisivos nos encaminhamentos adotados pelo Tribunal.

Para apoiar as suas interpretações e decisões, vimos o TCU recorrendo a pesquisas institucionais, no caso do IBGE e da EMBRAPA. No entanto, o órgão de controle utiliza as pesquisas que foram feitas com outros objetivos, para a avaliação de políticas públicas, sem fazer um questionamento desse uso. Essas pesquisas são mais utilizadas para respaldar a decisão do órgão de controle do que para serem um meio de ajudar a compreender melhor a realidade da política avaliada.

Percebemos, ao final, o órgão de controle tentando ampliar seu poder. Para isso, busca interferir no Executivo e, principalmente, procura se aproximar do Judiciário para que suas palavras criem realidade.

CAPÍTULO 3

Acórdão 775/2016-TCU-Plenário

Este capítulo apresenta e analisa o Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, que determinou cautelarmente a suspensão de várias ações do INCRA, como seleção de novas famílias e pagamentos de créditos, em função de indícios de irregularidades encontrados em auditoria realizada pela Secretaria de Controle da Agricultura e Meio Ambiente (SecexAmbiental) do TCU. A fiscalização, que tinha como objetivo verificar o atendimento dos critérios legais para concessão de lotes da reforma agrária, foi realizada por meio do cruzamento de vários bancos de dados e resultou no expressivo número de 479.695 beneficiários¹⁰² com indícios de irregularidade. Esses beneficiários foram distribuídos em 15 tipos de indícios de irregularidades construídos pela SecexAmbiental a partir da sua interpretação das principais leis e atos normativos que regem a política de reforma agrária.

A medida cautelar¹⁰³, solicitada pela SecexAmbiental e concedida em abril de 2016 no Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, vigorou até setembro de 2017 quando foi suspensa por outro acórdão do TCU, o Acórdão 1976/2017-TCU-Plenário. No presente capítulo vou analisar esse primeiro acórdão da série de quatro que compõem o percurso da suspensão cautelar imposta pelo órgão de controle ao INCRA¹⁰⁴. Entender o Acórdão 775/2016-TCU-Plenário é fundamental porque ele foi o responsável pela paralisação da política de reforma agrária ocorrida no final do governo da Presidente Dilma Rousseff e, além disso, influenciou as mudanças legais no tocante à política fundiária que ocorreram no governo do Presidente Michel Temer.

Esse acórdão tem como questão central a definição de quem pode ser beneficiário da reforma agrária. O documento produzido pelo TCU mostra a interpretação da Corte de Contas sobre a legislação que define os critérios de acesso à política de redistribuição fundiária. A disputa em torno da definição do perfil do beneficiário da reforma agrária é a principal disputa

¹⁰² O número de famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária era de 973.451 no início desta pesquisa, conforme dados disponíveis on-line (www.incra.gov.br). O Incra utiliza a unidade "família beneficiária". Uma família no INCRA pode ter um, no caso de pessoas solteiras, ou dois beneficiários no caso de pessoas casadas ou que vivem em união estável. O TCU informou no relatório que usou a "unidade familiar" para quantificar os indícios de irregularidade, mas que, no caso dos dois beneficiários da mesma unidade apresentarem indícios em momentos distintos (antes e depois da homologação), foi feita contagem de forma diferente para distinguir os indícios antes e depois da homologação.

¹⁰³ Medida cautelar: Ação de caráter urgente impetrada antes de um processo principal ou no curso desse processo, com o objetivo de se evitar eventual prejuízo.

¹⁰⁴ Os outros três acórdãos (Acórdão 1086/2016-TCU-Plenário; Acórdão 2451/2016-TCU-Plenário; Acórdão 1976/2017-TCU-Plenário) serão estudados no capítulo 4.

interpretativa presente no Acórdão e ecoa disputas anteriores sobre as definições da política de assentamentos e a criação do beneficiário ideal discutido no capítulo 1. Para contemplar uma maior diversidade de posicionamentos em relação às disputas presentes no Acórdão, consultaremos, além do Acórdão em si, documentos produzidos por atores diversos do TCU que fazem parte do processo administrativo¹⁰⁵ da auditoria que resultou no Acórdão, como as defesas do INCRA e as manifestações de deputados federais.

Este capítulo terá esta introdução, o desenvolvimento em três partes e as considerações finais. Na primeira parte do desenvolvimento será feita uma apresentação do contexto do momento histórico de publicação do Acórdão e das fiscalizações prévias do TCU e da Controladoria Geral da União (CGU) sobre a política do INCRA que, como veremos, são usadas para justificar a necessidade da medida cautelar. O Acórdão foi publicado num período de grande disputa política envolvendo o impeachment da Presidente Dilma Rousseff e, por isso, situaremos os eventos mais importantes – tanto relacionados ao impeachment quanto à medida cautelar – num quadro histórico que visa auxiliar na visualização das intersecções das trajetórias desses acontecimentos e na compreensão dos eventos que serão analisados nos próximos capítulos.

A segunda parte do capítulo será sobre o Acórdão 775/2016-TCU-Plenário propriamente dito. Serão apresentadas e analisadas as três partes do documento: relatório, voto do ministro e o acórdão a que chegou o Plenário do TCU. O relatório é a parte conduzida pela SecexAmbiental e contém todas as informações sobre a auditoria: o que a motivou, a metodologia utilizada, os resultados encontrados, a descrição dos diferentes tipos de indícios elaborados pelo TCU a partir das suas interpretações da legislação, a justificativa para adoção da medida cautelar, os diálogos com o INCRA e as sugestões de encaminhamento. Após o relatório, serão analisados o voto do ministro e a decisão do Plenário. Por meio do estudo desse acórdão e considerando alguns estudos sobre o TCU, como os de Arantes e Fonseca (2019) e Rosilho (2016) e conceitos da Sociologia do Direito, principalmente de Bourdieu (1989b), é possível ver como, principalmente por meio da aproximação com o Judiciário, o órgão de controle procura ampliar seu poder e suas possibilidades de ação dentro do Estado.

Na terceira parte são apresentadas algumas das reações ao Acórdão que buscavam reverter a suspensão cautelar determinada pelo TCU, como as defesas apresentadas pelo INCRA, contestando o resultado do levantamento realizado pelo órgão de contas, a atuação do

¹⁰⁵ Processo TC_000517_2016_0 – 21012016.

núcleo agrário do PT¹⁰⁶ junto ao Ministério Público Federal (MPF) e as manifestações de representantes de movimentos sociais condenando a paralisação da política. Essas reações mostram as múltiplas estratégias que os diversos atores adotaram em relação à decisão do TCU. Várias dessas iniciativas terão continuidade e desdobramentos que serão estudados no capítulo 4.

Por fim, são apresentadas considerações sobre as consequências do Acórdão, como o protagonismo almejado pelo TCU, por um lado, e a penalização indiscriminada a todos os beneficiários da reforma agrária, por outro.

3.1 Contexto e antecedentes

3.1.1 Contexto de publicação do Acórdão

O Acórdão 775/2016-TCU-Plenário foi publicado em 06/04/2016 num momento de forte disputa narrativa e política em torno do impeachment da Presidente Dilma Rousseff. Tanto os eventos imediatamente anteriores quanto os posteriores relacionados ao Acórdão se distribuem no tempo próximos aos eventos marcantes do processo de impeachment, como mostra o Quadro 2. O clima de disputa aparece no documento e o documento foi usado como uma das peças da disputa política que estava em curso. O levantamento do TCU que resultou no acórdão foi lembrado na CPI do INCRA e da FUNAI, como já visto no capítulo 1, além de ter sido matéria de várias reportagens que tinham como objetivo destacar a corrupção do governo federal (Estadão, 2016; Jornal Nacional, 2016). Os processos que culminaram com os eventos marcantes de 2016 já estavam em curso há alguns anos. É o caso do fortalecimento do agronegócio, que tem relação direta com o impeachment da Presidente Dilma Rousseff e com o enfraquecimento e a mudança das políticas que objetivam restringir a apropriação privada da terra¹⁰⁷. O ano de 2016, entretanto, destacou-se pela concentração, quantidade, magnitude e repercussão de eventos e mudanças na rota de algumas políticas, como a de assentamentos do INCRA. Inicialmente foram lançados os resultados de duas fiscalizações (CGU e TCU) que procuravam chamar a atenção para as irregularidades da política; em janeiro, a Controladoria

¹⁰⁶ O Núcleo Agrário do PT na Câmara dos deputados foi criado no início dos anos 90 com parlamentares da bancada federal petista ligados aos movimentos sociais rurais, como Adão Pretto (RS), Alcides Modesto (BA), Pedro Tonelli (PR), Valdir Ganzer (PA) e Luci Choinaki (SC). E desde o início atua nas articulações referentes a pauta agrária e da agricultura familiar no Congresso.

¹⁰⁷ Sobre esse tema ver: Grisa *et al.* (2022); Alentejano (2022), Leite, Castro e Sauer (2018), Sabourin *et al.* (2020), Bruno *et al.* (2021).

Geral da União (CGU) divulgou o resultado de sua fiscalização, seguida pela divulgação da auditoria do TCU. Na sequência, houve a mudança institucional com a extinção do MDA e a troca dos gestores no Executivo Federal. No final do ano ocorreu uma mudança radical da orientação da política de assentamentos por meio da MP 759/2016. O Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, como veremos nos próximos capítulos, foi um componente importante na reorientação da política de reforma agrária ocorrida a partir de 2016.

Quadro 2 – Histórico dos acontecimentos no período da publicação do Acórdão

12/08/2015	Publicação do Acórdão 2028/2015-TCU-Plenário (processo que está classificado como sigiloso ¹⁰⁸)
02/12/2015	Início do processo de impeachment
03/01/2016	Divulgação do levantamento da Controladoria Geral da União
09/01/2016	INCRA toma conhecimento dos cruzamentos de dados do TCU
04/02/2016	Oitiva do TCU com o INCRA
24/02/2016	Primeira manifestação do INCRA sobre o cruzamento de dados
09/03/2016	Última manifestação do INCRA sobre o cruzamento de dados
06/04/2016	Publicação do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário
25/04/2016	Solicitação de embargos de declaração por parte do INCRA
03/05/2016	Publicação do Decreto 8738/2016
04/05/2016	Publicação do Acórdão 1086/2016-TCU-Plenário (negação do pedido de embargos de declaração)
12/05/2016	Afastamento de Dilma Rousseff e posse de Michel Temer
12/05/2016	Extinção do MDA
31/05/2016	Nomeação de Leonardo Góes Silva ¹⁰⁹ para a presidência do INCRA.
31/08/2016	Final do processo do Impeachment da Presidente Dilma Rousseff
31/08/2016	Pedido do INCRA de suspensão parcial da medida cautelar
21/09/2016	Publicação do Acórdão 2451/2016-TCU-Plenário – (aceitação parcial de pedido de suspensão parcial)
04/10/2016	Primeira e maior leva de bloqueios administrativos
22/12/2016	Publicação da MP 759/2016
11/07/2017	Conversão da MP759/2016 na Lei 13.465/2017
06/09/2017	Publicação do Acórdão 1976/2017-TCU-Plenário (suspensão da medida cautelar).
11/09/2017	Julgamento de ADPF ¹¹⁰ pelo STF – suspensão dos efeitos da medida cautelar (Acórdão 775/2016-TCU-Plenário)

Fonte: elaboração da autora.

¹⁰⁸ Última conferência da classificação em 31/05/2023.

¹⁰⁹ Perito agrário do INCRA.

¹¹⁰ ADPF: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

Podemos perceber, no Quadro 2, que o período que antecedeu o impeachment da Presidente Dilma Rousseff concentrou várias decisões desfavoráveis ao INCRA, como a divulgação do levantamento da CGU, a medida cautelar (Acórdão 775/2016-TCU-Plenário), a negação do pedido de embargos de declaração solicitado pelo INCRA (Acórdão 1086/2016-TCU-Plenário). Por outro lado, após o impeachment, as decisões do TCU, por exemplo, são mais favoráveis, como se vê com o Acórdão 2451/2016-TCU-Plenário, no qual foi aceito parcialmente o pedido de suspensão da medida cautelar feito pelo INCRA, e o Acórdão 1976/2017-TCU-Plenário, que definiu a suspensão da medida cautelar.

No início de 2016, os órgãos de controle – e o TCU, principalmente – estavam alinhados com “o espírito do tempo” em que achados sobre irregularidades/corrupções realizadas nos governos do PT tinham destaque¹¹¹. As suspeitas de irregularidades foram bastante divulgadas e proporcionaram visibilidade aos agentes das fiscalizações. Como apontou Fonseca (2021, p. 116), em épocas de crise, os órgãos fiscalizadores podem ser parte da crise. O autor lembra que as operações especiais da CGU, por exemplo, cresceram vertiginosamente no período do impeachment da Presidente Dilma Rousseff.

Com o início do governo do Presidente Michel Temer, o panorama mudou e as ações de controle perderam força. Com as trocas de nomes à frente de muitos órgãos governamentais, pode ter ocorrido uma percepção nos órgãos fiscalizadores de que as novas gestões estivessem mais dispostas a corrigir os erros e obedecer às orientações dos órgãos de controle. No caso do INCRA, veremos que houve uma mudança de postura da direção do órgão com a adoção de um discurso mais conciliador a partir do governo Temer. Essa mudança veio alinhada a uma maior vontade do TCU de aceitar os argumentos e as solicitações do INCRA. Além disso, como lembra Fonseca (2021), o TCU tende a se alinhar com a coligação política que se torna dominante para garantir aprovação de seus pleitos no Congresso.

3.1.2 Auditorias precedentes

Aconteceram fiscalizações referentes à política de reforma agrária anteriores à que resultou no Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, tanto realizadas pelo próprio TCU quanto por outros órgãos de controle como a CGU. Algumas dessas fiscalizações resultaram em relatórios e/ou acórdãos que tiveram bastante repercussão e são frequentemente citadas nas disputas

¹¹¹ É interessante lembrarmos que o TCU teve inclusive uma participação central no processo de impeachment da Presidente da República Dilma Rousseff ao reprovar a prestação de contas de sua gestão.

relacionadas ao acórdão tema desta pesquisa. Dentre todas as fiscalizações anteriores ao Acórdão de 2016, provavelmente a que teve mais repercussão foi o levantamento realizado pela CGU entre os anos de 2014/2015 e cujo relatório foi publicado no início de 2016: esse relatório teve bastante repercussão na mídia¹¹² e é usado tanto pelo TCU quanto pelo INCRA como argumento a favor dos seus pontos de vista.

3.1.3 Histórico dos acórdãos do TCU sobre o Programa Nacional de Reforma Agrária

A existência de levantamentos anteriores realizados pelo TCU sobre a seleção de beneficiários do INCRA que resultaram em acórdãos com orientações e determinações que o INCRA não teria seguido é um dos principais argumentos utilizados para justificar a adoção da medida cautelar. Por isso, no relatório do Acórdão são destacados os acórdãos anteriores que versavam sobre os temas abordados na fiscalização realizada em 2015.

Os acórdãos publicados anteriormente pelo TCU que tratam da matéria da reforma agrária e são citados no relatório são: Acórdão 391/2004-TCU-Plenário; Acórdão 557/2004; Acórdão 753/2008-TCU-Plenário; Acórdão 609/2011-TCU-Plenário; Acórdão 2609/2012-TCU-Plenário; Acórdão 2028/2015-TCU-Plenário.

Esses acórdãos concentravam suas determinações e orientações especialmente em três questões: a necessidade de melhorar o SIPRA, a necessidade de estabelecer uma programação de vistorias de supervisão ocupacional nos lotes e, principalmente, a necessidade de ajustar os critérios de seleção de beneficiários, para atender os requisitos de transparência e impessoalidade. São orientações que convergem para aumentar as possibilidades de controle sobre os assentados nas diferentes fases de suas inserções na política de reforma agrária.

Existem também recomendações sobre as ações de políticas que o INCRA deveria realizar, como a recomendação no Acórdão 557/2004-TCU-Plenário de que o INCRA estabelecesse a obrigatoriedade da supervisão periódica dos lotes de reforma agrária; orientação reforçada no Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, quando o TCU recomendou o estabelecimento de metas para monitoramento *in loco* dos assentamentos.

¹¹² Na reportagem do programa “Fantástico”, muito citado nas discussões sobre as “irregularidades” no INCRA, o subtítulo anuncia que “repórteres do Fantástico denunciam a farra na distribuição de terras” (Fantástico, 2016).

Além das recomendações sobre qual deveria ser a atuação do INCRA, há determinações para a mudança da legislação da autarquia, como é estabelecido no seguinte trecho do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário:

2.6. que, com o objetivo de adequar o normativo da Autarquia às disposições da Lei 8.629/1993, promova, na NE 45/2005, ou norma que vier a substituí-la, as seguintes alterações:

2.6.1. inclua, no prazo de 90 dias da ciência, de maneira expressa, a ordem de preferência para a seleção de beneficiários para o recebimento do título de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária definido pelo artigo 19 da Lei 8.629/1993 (Parágrafos 3.38 ao 3.51 do Relatório de fls. 316/454);

2.6.2. altere o § 3º do artigo 8º, para que os critérios descritos na sistemática de classificação do anexo II da NE somente sejam usados para desempate na ordem de preferência para recebimento do título de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária, depois de satisfeita a ordem de preferência expressa no artigo 19 da Lei 8.629/1993 (Parágrafos 3.38 ao 3.51 do Relatório de fls. 316/454). (Brasil, 2016a, p. 12-13)

A preocupação com a seleção dos beneficiários é central nos acórdãos. Existe um temor no TCU de que fragilidades/ilegalidades no processo de seleção dos beneficiários do INCRA possam permitir que sejam cometidos abusos por atores alheios aos quadros do INCRA, como dirigentes de movimentos sociais.

O Acórdão 2028/2015-TCU-Plenário¹¹³ teria apontado diversas fragilidades e riscos na constituição das listas de beneficiários. Baseado nisso, o TCU resolveu autorizar a realização de fiscalização que resultou no levantamento que embasa o relatório e o pedido de medida cautelar apresentado em 2016 pela SecexAmbiental.

Por sua vez, o não cumprimento das determinações de acórdãos anteriores (acórdãos de 2004, 2008, 2011 e 2012) e a constatação das fragilidades com alto risco de prejuízo financeiro e não financeiro vistas a partir do levantamento iniciado a partir do Acórdão de 2015 são citados como determinantes para justificar a adoção da medida cautelar.

3.1.4 Relatório de auditoria da CGU

A auditoria da Controladoria Geral da União (CGU)¹¹⁴ foi iniciada em 16/06/2014 e discutida com o INCRA durante o ano de 2015. Essa fiscalização foi realizada por meio do

¹¹³ O Acórdão de 2015, ao contrário dos demais pesquisados para esta tese, está classificado como documento sigiloso e, portanto, não está disponível na página do TCU como os demais.

¹¹⁴ A Controladoria-Geral da União (CGU) é um órgão vinculado ao Poder Executivo, ao contrário do TCU, que é vinculado ao Legislativo. Segundo o site do órgão: “A CGU é o órgão de controle interno do Governo Federal

cruzamento de bancos de dados para verificar a existência de possíveis erros na seleção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária. Ao final do cruzamento de dados, foi identificado um número potencial de 76.436 parcelas da reforma agrária concedidas indevidamente.

Além dos cruzamentos de bancos de dados, a CGU fez uma pesquisa presencial na SR-28 (Superintendência Regional de Brasília e do Entorno) para embasar o relatório, e há nele um espaço destacado para os argumentos apresentados pela defesa do INCRA em função dos potenciais erros encontrados. Dessa forma, o relatório se centra menos na disputa interpretativa das leis (que é um traço central dos relatórios do TCU, como veremos a seguir) e busca compreender/explicitar como funcionam as seleções de beneficiários do INCRA. São apresentadas as dificuldades que o INCRA encontra na realização das seleções como o não acesso a banco de dados, as opções e interpretações da legislação que o INCRA adota e as falhas que caracterizam essas seleções na visão da CGU.

A base legal e normativa utilizada pela CGU para avaliar a correção das seleções realizadas engloba as seguintes leis e normas: Lei nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra), Decreto nº 59.428/1966, Lei nº 8.629/1993, Norma de Execução/Incra nº 45/2005 e a Portaria nº 06/2013 do Ministério do Desenvolvimento Agrário¹¹⁵.

O Estatuto da Terra, Lei 4.504/1964, estabelece em seu artigo 25 que as terras adquiridas pelo Poder Público, nos termos desta Lei, deverão ser vendidas, atendidas as condições de maioria, sanidade e de bons antecedentes, ou de reabilitação” (Brasil, 1964). Já a Lei Agrária, Lei nº 8.629/1993, que regulamenta e disciplina disposições relativas à reforma agrária, previstas no capítulo III, Título VII, da Constituição Federal, estabelece, em seu Art.2º, as seguintes vedações para o ingresso na política:

Art. 20. Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras, a que se refere esta lei, o proprietário rural, salvo nos casos dos incisos I, IV e V do artigo anterior, nem o que exercer função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou o que se ache investido

responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. A CGU também deve exercer, como Órgão Central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária.” (Controladoria-Geral da União, 2021).

¹¹⁵ É a mesma base normativa utilizada pelo TCU, com exceção da Portaria 06/2013 do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que o TCU desconsiderou, e que estabelece que os beneficiários não perderão sua situação de assentados por mudanças após a homologação desde que mantida a exploração do lote. A CGU aplicou os critérios de seleção, definidos no artigo 20 da Lei Agrária, somente para o momento de ingresso na política. A CGU não considerou esses critérios de seleção também critérios de permanência, como o TCU fez.

de atribuição parafiscal, ou quem já tenha sido contemplado anteriormente com parcelas em programa de reforma agrária. (Brasil, 1993, p. 9)

Além dessa legislação básica sobre reforma agrária, a CGU também considerou o estabelecido na Norma de Execução 45/2005, que oficialmente detalha a Lei Agrária e orienta a execução da política baseada na lei. No entanto, como visto no capítulo 1, durante a elaboração dessas normas, comumente há incorporação de novas vedações ou pelo desdobramento de um item da lei – ou da norma anterior – ou pela incorporação de algum critério novo. A NE 45/2005 apresenta uma série ampliada de restrições, conforme o trecho a seguir:

Art. 6 Não poderá ser beneficiário(a) do Programa de Reforma Agrária, a que se refere esta norma, seguindo os seguintes Critérios Eliminatórios:

- I - Funcionário(a) público e autárquico, civil e militar da administração federal, estadual ou municipal, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro(a);
- II - O agricultor e agricultora quando o conjunto familiar auferir renda proveniente de atividade não agrícola superior a três salários mínimos mensais;
- III - Proprietário(a), quotista, acionista ou co-participante de estabelecimento comercial ou industrial, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro(a);
- IV - Ex-beneficiário(a) ou beneficiários(a) de regularização fundiária executada direta ou indiretamente pelo INCRA, ou de projetos de assentamento oficiais ou outros assentamentos rurais de responsabilidade de órgãos públicos, de acordo com a Lei nº 8.629/93, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro(a), salvo por separação judicial do casal ou outros motivos justificados, a critério do INCRA;
- V - Proprietário(a) de imóvel rural com área superior a um módulo rural, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro(a);
- VI - Portador(a) de deficiência física ou mental, cuja incapacidade o impossibilite totalmente para o trabalho agrícola ressalvados os casos em que laudo médico garanta que a deficiência apresentada não prejudique o exercício da atividade agrícola;
- VII - Estrangeiro(a) não naturalizado, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro(a);
- VIII - Aposentado(a) por invalidez, não enquadrando o cônjuge e/ou companheiro(a) se estes não forem aposentados por invalidez;
- IX - Condenado (a) por sentença final definitiva transitado em julgado com pena pendente de cumprimento ou não prescrita, salvo quando o candidato faça parte de programa governamental de recuperação e reeducação social, cujo objeto seja o aproveitamento de presidiários ou ex-presidiários, mediante critérios definidos em acordos, convênios e parcerias firmados com órgãos ou entidades federais ou estaduais; (INCRA, 2005, p. 3)

Essa norma, seguindo a lógica dominante da época da elaboração do Estatuto da Terra, que estabeleceu os primeiros parâmetros para a seleção de beneficiários, apresenta uma definição voltada para a seleção de beneficiários aptos para o trabalho rural. Ela não incorpora as mudanças que o II Plano Nacional de Reforma Agrária de 2003 buscou inserir na política, como a possibilidade de reconhecimento como beneficiários da política agrária das populações tradicionais em função dos seus vínculos com o território.

A CGU também considerou a portaria do MDA nº 6, de 31 de janeiro de 2013. Essa portaria procurou inserir alguns entendimentos aplicados no INCRA sobre as possibilidades de mudança na vida dos beneficiários. Essa necessidade fica patente quando se considera que grande parte dos assentamentos foi criada décadas atrás. Nessa portaria fica estabelecido que:

Art. 3º - Não poderá ser beneficiário do programa de reforma agrária quem:

I - for servidor ou exercer função pública, autárquica, em órgão paraestatal ou se achar investido de atribuições parafiscais; II - tiver sido excluído ou ter se afastado do programa de reforma agrária, de regularização fundiária ou de crédito fundiário sem consentimento do seu órgão executor, salvo em caso de separação judicial; III - for proprietário rural, ressalvadas as situações constantes nos incisos I e V do art. 6º 2, desta Portaria; IV - for proprietário, quotista ou acionista de sociedade empresária em atividade; e V - for menor de 18 anos, não emancipado na forma da lei civil.

§ 1º - As disposições constantes no inciso III do caput se aplicam aos cônjuges e conviventes, inclusive em regime de união homoafetiva estável, salvo em caso de separação judicial ou de fato.

§ 2º - Não perderá a condição de beneficiário aquele que, após adquirir a condição de assentado, passe a se enquadrar nos incisos I, III e IV deste artigo.

Art. 42 - Desde que ausentes as demais situações do artigo 3º § 2º, poderá ser beneficiário da reforma agrária o candidato que exerça representação sindical, associativa ou cooperativa e reste comprovada a compatibilidade do exercício do mandato com a exploração da parcela pelo núcleo familiar. (Brasil, 2013, p. 1)

O relatório da fiscalização da CGU – considerando as normas acima e realizado principalmente a partir do cruzamento de banco de dados – apresenta os “fatos” (que é o termo dado ao resultado do levantamento), as causas onde a CGU procura identificar os motivos para os fatos, a manifestação da unidade examinada (INCRA), a análise do controle interno e recomendações para as diferentes ‘trilhas de auditoria’ que correspondem aos diferentes critérios de seleção.

O critério de seleção com maior número de casos de possíveis irregularidades encontradas se refere a servidores públicos. Um total de 38.808 famílias, segundo a CGU, podem ter sido homologadas sem cumprir o requisito de não exercer função pública que está presente na legislação sobre reforma agrária desde o Estatuto da Terra. O relatório da CGU detalha quem são esses servidores públicos: 77% são servidores da esfera municipal e 19% da estadual. Na esfera estadual há destaque para os assentados com vínculos com as secretarias de educação.

Na sua manifestação, o INCRA esclarece que o entendimento que o órgão tem adotado, seguindo parecer da Procuradoria Federal Especializada (PFE)¹¹⁶, é de que nem todos os servidores públicos devem ser vetados de integrar o Programa Nacional de Reforma Agrária¹¹⁷. Alguns servidores públicos podem exercer atividades compatíveis com a exploração do lote pelo beneficiário ou por sua família, como é o caso especialmente de servidores de educação e saúde que comumente atuam no município e algumas vezes até dentro do assentamento. Essas atividades são muitas vezes, inclusive, de interesse do assentamento.

A CGU argumenta que é preciso normatizar essa situação para que não ocorra insegurança jurídica e a aplicação desse entendimento seja padronizado nas diferentes superintendências regionais. Além disso, observa que não existem registros no SIPRA que possibilitem verificar se essa análise de compatibilidade foi realizada.

No caso dos ocupantes de cargos eletivos o INCRA argumenta que, como se trata de possíveis incompatibilidades temporárias (enquanto durarem os mandatos), não considera adequado restringir a permanência no Programa Nacional de Reforma Agrária desses assentados.

Nessas duas “trilhas de auditoria”, as homologações potencialmente irregulares têm relação com uma orientação no INCRA¹¹⁸ para que esses candidatos não sejam, a priori, desclassificados. O INCRA orienta a homologação para posterior averiguação da situação, dando a possibilidade de defesa ao candidato. Em outras trilhas se destacam outros motivos para a existência de homologações que potencialmente contrariem a legislação; a falta de acesso aos bancos de dados de outros órgãos aparece com destaque. Os órgãos de controle têm um acesso privilegiado a esses bancos de dados, o que não acontece com muitos órgãos do Executivo, dificultando ou até impossibilitando a realização das conferências nos moldes estipulados pelos órgãos fiscalizadores.

Uma trilha levantou as situações referentes aos assentados com renda proveniente de atividades não agrícolas superior a 3 salários mínimos (sm). Nesse caso se constata que a maior parte dos que possuem renda familiar superior a 3 sm recebe uma renda entre 3 e 5 sm. O INCRA, em sua manifestação, esclarece que não tem acesso ao banco de dados do Cadastro

¹¹⁶ Procuradoria Federal Especializada (PFE): A procuradoria federal especializada junto ao INCRA é a unidade da Advocacia Geral da União responsável por representar judicial e extrajudicialmente o Instituto, de acordo com as normas da Procuradoria-Geral Federal (PGF) (INCRA, 2022a).

¹¹⁷ No Memorando Circular PFE /INCRA 018/2010 fica estabelecida a orientação de que essas situações devem ser analisadas concretamente para que não ocorram exclusões indevidas de pessoas do programa.

¹¹⁸ Além disso, há que se considerar que os cadastros são declaratórios e, muitas das vezes, os candidatos omitem essas informações.

Nacional de Informações Sociais (CNIS) do Ministério da Previdência Social (MPS)/Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o que impossibilita a realização da conferência para a situação de renda. A falta de acesso aos bancos de dados também dificulta a conferência sobre a existência de empresas em nome dos candidatos e a conferência das situações de aposentadoria por invalidez e existência de deficiência física ou mental.

No relatório fica destacado que o fato de o INCRA não ter acesso aos bancos de dados de diversos órgãos é um dos maiores entraves para a realização da conferência das situações dos candidatos. O INCRA não tem acesso aos bancos de dados do INSS, da Receita Federal e dos municípios.

3.2 O Acórdão 775/2016-TCU-Plenário

O Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, resultado da auditoria iniciada em 2015, foi divulgado em abril de 2016 e é dividido nas três partes que compõem os acórdãos do TCU: relatório, voto do relator e o acórdão propriamente dito. O relatório, que compreende a maior parte do documento e é realizado pelo setor técnico da Corte de Contas, define a que tipo de fiscalização se refere o acórdão, apresenta o detalhamento da metodologia do levantamento, o histórico dos acórdãos do TCU direcionados à política de reforma agrária, as manifestações do INCRA, a justificativa para a adoção da medida cautelar e o detalhamento das sanções, determinações e recomendações a serem impostas ao INCRA em função dos indícios de irregularidades levantados. No voto temos a avaliação do relatório pelo ministro relator, as modificações por ele sugeridas e o encaminhamento para apreciação no plenário. O acórdão traz a decisão tomada pelo plenário, a decisão dos ministros.

3.2.1 Relatório

No relatório existe, inicialmente, a informação de que os autos se referem a uma representação com pedido de medida cautelar interposta pela SecexAmbiental devido aos indícios de irregularidades constatados na fiscalização autorizada em decorrência dos riscos e fragilidades apontados na fiscalização que resultou no Acórdão 2028/2015-TCU-Plenário.

De acordo com o TCU (2021a), uma representação tem o mesmo objetivo de uma denúncia, ou seja, é um instrumento que provoca fiscalização do TCU sobre ilegalidades na gestão de recursos públicos. Mas como informado na página, algumas características

diferenciam uma representação de uma denúncia. A denúncia pode ser feita por qualquer cidadão, associação, partido político ou sindicato. No caso da representação, apenas órgãos de controle, Ministério Público, agentes políticos, membros do Judiciário e servidores públicos podem apresentar representações ao Tribunal. A representação também se caracteriza, em regra, por não ter apuração sigilosa. Segundo Arantes *et al.* (2017, p. 133), as representações estão relacionadas à maior parte dos processos de fiscalização do órgão.

3.2.2 Metodologia e resultado

A SecexAmbiental se propôs a verificar se as exigências da legislação sobre reforma agrária estavam sendo atendidas, especialmente a parte da legislação que define o perfil que o beneficiário da reforma agrária deve ter, que estabelece as vedações para o acesso a reforma agrária. Por isso, inicialmente foram utilizadas as definições presentes no Estatuto da Terra e na Lei Agrária.

Além dessas leis, foram consideradas outras definições referentes à política de reforma agrária, presentes no Decreto 59.428/1964, na Instrução Normativa 71/2012, na Instrução Normativa 47/2008 e especialmente na Norma de Execução 45/2005, que dispõe sobre procedimentos para a seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária. O TCU, ao contrário da CGU, não considerou a portaria do MDA Nº 6 de 31 de janeiro de 2013.

O TCU também considerou as cláusulas constantes no contrato de concessão de uso (CCU) no que se refere às obrigações assumidas pelo beneficiário após ser homologado.

Considerando principalmente essa legislação, o TCU construiu 15 tipos de situações que, segundo a interpretação dos técnicos do órgão, configurariam indícios de irregularidades em relação às vedações presentes nesses textos. Alguns indícios, entretanto, foram construídos a partir de uma interpretação de dispositivos legais que não fazem parte da legislação da política de reforma agrária, como é o caso do indício “sinais de exteriores de riqueza” que foi criado pelo TCU a partir da interpretação dos técnicos da SecexAmbiental sobre o princípio da moralidade disposto no artigo 37 da Constituição, e a definição de sinais exteriores de riqueza presentes na Lei 8021/1994, que considera sinal exterior de riqueza o gasto incompatível com a renda do contribuinte.

O levantamento para a verificação desses indícios foi feito exclusivamente por meio do cruzamento de dados de diferentes bases. O Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA) é o banco de dados primordial, mas também foram realizados levantamentos

nos seguintes bancos de dados: Receita Federal, Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), Controladoria Geral da União (CGU), Sistema de Apreciação de Atos de Admissão e Concessões (SISAC), Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Sistema de Cadastro de Óbitos (SISOBI), INSS, CadÚnico, Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), Registro Nacional de Veículos Automotores (RENAVAM), Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), Sistema Informatizado de Ater (SIATER). Cada um desses bancos de dados utilizados fornece informações para verificar o enquadramento em algum (ou alguns) dos indícios criados.

O TCU, como mostra a listagem acima, tem acesso a muitos bancos de dados. E, como analisado no capítulo 2, na parte referente aos acórdãos sobre PAA, Plano Garantia Safra e DAP, muitas vezes parece que o órgão constrói os indícios a serem verificados a partir dos bancos de dados aos quais têm acesso. Muitos indícios construídos se repetem em políticas diferentes – com legislações diferentes – e têm como base os mesmos bancos de dados. É o caso do RENAVAM, que possibilita essa construção do indício de sinal exterior de riqueza em políticas onde a legislação não faz nenhuma menção a essa situação, como no caso da política de reforma agrária e do Plano Garantia Safra. Parece que tanto o conteúdo das normas quanto o acesso do TCU aos bancos de dados orientam a construção dos indícios.

Além disso, esse acesso a esses bancos de dados e um suporte de sistemas de informação confere vantagens ao TCU nas “disputas” com outros órgãos.

O resultado do cruzamento de dados, finalizado em 19/01/2016, teve o resultado apresentado na Tabela 1. Além do que consta nessa tabela, existe o indício 15, que corresponde aos indivíduos que assinaram o ateste de recebimento de serviços de assistência técnica sem fazerem parte do assentamento. Segundo o relatório, isso é um indício de ocupante irregular. Foram encontrados 87.218 nessa situação.

Tabela 1 – Registros de beneficiários do SIPRA com indícios de irregularidades

Irregularidade por unidade familiar	Ocorrências antes da data de homologação		Ocorrências depois da data de homologação		Ocorrências sem informação de data	Total
	Quantidade	%	Quantidade1	%	Quantidade	Quantidade
Concessão a pessoas já contempladas na PNRA	0	0%	0	0%	23.200	23.200
Idade inferior a 18 ou maior que 60	0	0%	0	0%	5.551	5.551
Proprietários com área maior 1 módulo rural	0	0%	0	0%	841	841
Servidores públicos	40.008	28%	104.344	72%	269	144.621
Empresários	16.022	26%	45.942	74%	1	61.965
Estrangeiros	0	0%	0	0%	213	213
Aposentados por invalidez	2.573	26%	7.301	74%	0	9.874
Maus antecedentes	15	7%	203	93%	0	218
Titulares de mandatos eletivos	11	1%	1.006	99%	0	1.017
Falecidos	1.151	3%	36.817	97%	29	37.997
Renda superior a 3 SM*	1.064	4%	20.235	76%	5.317	26.616
Renda superior a 20 SM* – alta renda	0	0%	139	69%	63	202
Portador de deficiência física ou mental	1.775	17%	4.926	47%	3.878	10.579
Local do lote recebido diferente do local da residência	0	0%	248.926	100%	0	248.926
Local do lote fora do Estado de Residência	0	0%	49.901	100%	0	49.901
Sinais exteriores de riqueza - veículos de alto valor	0	0%	0	0%	19.393	19.393
Total	62.619	10%	469.9978	81%	58.818	591.415
Total sem duplicidades						479.695

Fonte: TCU (Brasil, 2016a, p. 3).

A tabela mostra a existência de indícios antes da data de homologação, após a data de homologação e sem data. Os indícios “antes” se referem a beneficiários que estariam enquadrados em algum indício de irregularidade na data da homologação, ou seja, não atenderiam às exigências da legislação que define quem pode ser beneficiário da reforma agrária. São beneficiários que não atenderiam os critérios de ingresso. Os indícios “antes” estariam relacionados com fragilidades no processo de seleção de beneficiários.

Os outros casos se referem a situações em que os beneficiários apresentaram, segundo o TCU, algum indício de irregularidade após a homologação, ou seja, durante algum período da sua vida no assentamento. Os indícios “depois” teriam, segundo o TCU, relação com problemas na vistoria ocupacional dos lotes.

Apesar de o TCU apontar mais falhas na seleção que na vistoria, o quantitativo de beneficiários com indícios de irregularidades após a homologação é muito superior ao quantitativo de beneficiários com indícios antes da homologação. Essa situação tem relação

com a opção do TCU de considerar as regras de ingresso, definidas no artigo 20 da Lei Agrária apresentado anteriormente, no Programa Nacional de Reforma Agrária, também como regras de permanência no programa. As exigências para permanência estão definidas no artigo 21 da Lei Agrária, que diz:

Art. 21. Nos instrumentos que conferem o título de domínio ou concessão de uso, os beneficiários da reforma agrária assumirão, obrigatoriamente, o compromisso de cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou através de seu núcleo familiar, mesmo que através de cooperativas, e o de não ceder o seu uso a terceiros, a qualquer título, pelo prazo de 10 (dez) anos. (Brasil, 1993, p. 5)

O TCU considerou como critério de permanência (indício depois), o constante do CCU, como estabelece a Lei Agrária no artigo 21. Mas também considerou como critérios de permanência o que inicialmente foi definido como critério de ingresso, ou seja, os critérios do artigo 20. Para o TCU, o artigo 20 estabeleceria regras de ingresso que deveriam ser cumpridas durante toda a permanência do beneficiário no lote e não somente no ingresso. Esse é um dos pontos mais polêmicos do acórdão. Esse posicionamento do TCU é diverso do adotado pela CGU, como vimos, que aplicou as regras de ingresso somente para o momento de ingresso no programa. O levantamento da CGU identificou 76.436 beneficiários com indícios de irregularidades.

O art. 3º, § 2º da Portaria MDA 6/2013, que orientou por algum tempo as ações do INCRA, prevê a possibilidade de algumas mudanças durante a permanência do beneficiário no assentamento, mas foi desconsiderado no levantamento do TCU. Segundo a portaria: “§ 2º - Não perderá a condição de beneficiário aquele que, após adquirir a condição de assentado, passe a se enquadrar nos incisos I (servidor público), III (proprietário rural) e IV (empresário) deste artigo” (Brasil, 2013, p.1). O TCU argumenta que as exceções permitidas nessa portaria contrariam o disposto nas leis que regem a reforma agrária, especialmente a Lei 8629/1993 e a Lei 4504/1964, e que não é possível ser agricultor familiar e exercer outra função.

Na interpretação do TCU, a princípio, o exercício dessas atividades após a homologação se caracteriza como indício de irregularidade e é incompatível com a exploração do lote. Ou seja, todos os beneficiários que em algum momento da sua vida, dentro do assentamento, encontram-se em alguma dessas situações, são classificados como possuidores de indícios de irregularidades. Cabe ao beneficiário provar a sua regularidade, e ao INCRA, por meio das vistorias ocupacionais, fiscalizar periodicamente essa situação.

Analisando-se essa interpretação do TCU, percebemos uma desconsideração em relação à dinâmica da vida das pessoas assentadas quando é “exigido” que a situação familiar seja tal

qual foi na época da homologação no assentamento, que pode ter ocorrido algumas décadas atrás, para que o assentado não seja classificado como possuidor de indícios de irregularidade. Tanto as mudanças para melhor (sinais exteriores de riqueza) como para pior (morte ou deficiência), nessa interpretação, gerariam indícios de irregularidades.

Quanto aos tipos de indícios, vimos que o destaque em termos numéricos está com moradia, que foi um indício criado a partir de obrigações estabelecidas nos CCUs do período em que o levantamento foi realizado. Também se destacam os indícios referentes ao servidor público, como já havia acontecido no levantamento da CGU.

3.2.3 Tipos de indícios de irregularidades

Cada um dos 15 tipos de indícios criados está relacionado a alguma norma e a um ou mais bancos de dados conforme informações do TCU. Ao lado dessas informações básicas sobre a norma considerada e o banco de dados utilizado, serão inseridas as considerações feitas pelo INCRA em suas defesas e outras observações relacionadas com a minha experiência como analista de reforma agrária.

Indício 1: Beneficiários contemplados mais de uma vez no PNRA, em projetos de assentamentos diferentes.

Esse indício, segundo o TCU, contraria a Lei 8.629/1993.

O SIPRA não exclui do seu banco de dados o beneficiário que troca de lote ou que se divorcia e é realocado em outro lote. Nesse caso, o beneficiário tem dois números de cadastro, mas em um tem a informação de que ele não é mais o beneficiário atual do lote. Essa situação cadastral foi mencionada na oitiva pelo INCRA, mas como o INCRA não apresentou dados de quais beneficiários com esse indício poderiam se encaixar nessa situação, o argumento não foi aceito pelo TCU.

Indício 2: Beneficiários contemplados na RB que não atendiam o requisito da idade mínima (18 anos) ou máxima (60 anos).

A SecexAmbiental usou o artigo do Decreto 59.428/1966, que estabelecia que as “parcelas em projetos e colonização serão atribuídas a pessoas maiores de 21 e menores de 60 anos”.

O INCRA argumentou que: 1. A Lei 8.629/93 revogou esse decreto; 2. a IN 45/2005 e a portaria MDA 06/2013 não estabelecem idade máxima; 3. o Estatuto do Idoso, Lei 10.741/2003, garante ao maior de 60 anos o exercício de atividade profissional e proíbe a fixação de limite máximo de idade.

O TCU considerou aceitáveis as alegações do INCRA e excluiu os maiores de 60 anos dos indícios de irregularidades.

Indício 3: Beneficiários contemplados na RB que constam como proprietários de imóvel rural com área superior a um módulo rural no SNCR.

Segundo o TCU, tal situação “contraria o definido no art. 20 da Lei 8.629/1993 c/c artigo 25, § 3º da Lei 4.504/1964 c/c artigo 6º, inciso V, Norma de Execução Incra 45/2005 que define que não poderá ser beneficiário do Programa de Reforma Agrária “V - Proprietário de imóvel rural com área superior a um módulo rural, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro” (Brasil, 2016a, p. 61).

É um dos indícios com menor quantitativo encontrado, 841 casos. Foi baseado em dois bancos de dados do próprio INCRA, no caso SIPRA e SNCR. Pode se referir a beneficiários de regularização fundiária, visto que o SIPRA não diferencia os casos.

Indício 4: Beneficiários contemplados na RB que possuam cargos públicos.

A legislação (art. 20 da Lei 8.629/1993, art. 25 da Lei 4504/1964 e NE INCRA 45/2005) estabelece a vedação da ocorrência do indício na data da homologação, mas, como já relatado anteriormente, é mais controversa a aplicação dessa interpretação no pós-período de homologação. O INCRA, nesse item, lembrou a portaria do MDA 6/2013, que não foi aceita pelo TCU.

Para o TCU, quem se torna servidor público não terá mais capacidade para explorar o lote pessoalmente. O TCU não leva em conta que existem funções públicas que não demandam o cumprimento de carga horária integral e que existem funções públicas que são, inclusive, de interesse dos assentamentos, como é o caso das atividades relacionadas com educação, assistência social e saúde.

Integram o rol desse indício pessoas que ocuparam cargo público por qualquer período de tempo. Mesmo que o assentando, por exemplo, tenha ocupado algum cargo numa prefeitura por 1 mês, ele entrará nesse indício.

Indício 5: Beneficiários contemplados na RB que são empresários.

Esse indício é similar ao anterior. A vedação a ingresso de empresários na política de reforma agrária está estabelecida na seguinte legislação: art. 20 da lei 8.629/1993, art. 25 da lei 4504/1964 e NE INCRA 45/2005. O banco de dados utilizado para a verificação da existência de empresas associadas aos beneficiários foi o da Receita Federal. No entanto, por meio do banco de dados, não é possível verificar se as empresas estão efetivamente ativas.

Também nesse caso, o TCU aplicou a regra de ingresso como regra de permanência.

Indício 6: Beneficiários contemplados na RB que são estrangeiros não naturalizados.

Situação que contraria a NE INCRA 45/2005, que estabelece que não poderá ser beneficiário da reforma agrária estrangeiro não naturalizado e cônjuge ou companheiro.

É o indício com menor recorrência, com 213 casos.

Indício 7: Beneficiários contemplados na RB que são aposentados por invalidez.

Segundo o TCU, essa situação contraria o disposto no art. 25 da Lei 4.504/1964 e art. 6º da NE 45/2005, que define que não poderá ser beneficiário do PNRA aposentado por invalidez. O TCU também argumenta: “Vale lembrar, que o PNRA não tem como objetivo servir de programa habitacional, sendo mais adequado que esse beneficiário seja encaminhado para a política pública que tenha esse objetivo.” (Brasil, 2016a, p. 25).

Neste caso, o TCU enquadra todas as situações em que beneficiários passarem a se aposentar por invalidez no decorrer da sua vida no assentamento como indícios de irregularidades independente da situação que originou a aposentadoria por invalidez do beneficiário e sua compatibilidade e de sua família, ou não, com a exploração do lote.

O argumento de que o beneficiário nessa situação deveria ser direcionado para política pública habitacional revela um desconhecimento ou uma desconsideração da não existência de políticas públicas habitacionais no país que atendam a todos os que dela necessitam. Esse argumento também desconsidera totalmente a construção de laços comunitários e outros tipos de vínculos que o beneficiário desenvolve durante sua vida no assentamento e que podem, inclusive, ser um apoio para a exploração do lote mesmo o beneficiário estando aposentado por invalidez.

Indício 8: Beneficiários contemplados na RB que não possuem bons antecedentes.

Esse indício contraria o artigo 25 da Lei 4.504/1964, que prevê que as terras públicas só poderão ser vendidas atendido o critério de bons antecedentes ou de reabilitação. Foi utilizado

o banco de dados MACICA/INSS, que considera os beneficiários que receberam auxílio-reclusão, ou seja, estiveram reclusos em algum período.

É um indício com pouca recorrência, representado com 218 casos, mas o TCU considera que poderiam ser em número maior se o órgão pudesse ter usado os bancos de dados da polícia (Brasil, 2016a, p. 25).

Indício 9: Beneficiários contemplados na RB que possuem cargos eletivos.

Contraria o artigo 20 da Lei 8.629/93, segundo o qual não poderá ser beneficiário da reforma agrária quem exercer função pública. Foram usados dados do TSE.

A quase totalidade dos beneficiários que estão nesse indício (99%) adquiriram a condição após a homologação, ou seja, candidataram-se e foram eleitos quanto já estavam no assentamento. E a maioria, 847 casos, são ou foram vereadores por algum período. Nesse caso, se o TCU tivesse aplicado a norma só para o momento do ingresso, o número de indícios encontrado seria muito pequeno, 11 casos. Mas com a aplicação do critério de ingresso como critério de permanência, houve um aumento muito expressivo do número de beneficiários com esse indício. Também chama a atenção que a maior parte desses beneficiários exerce ou exerceu mandatos de vereador que, em muitos municípios pequenos do interior, não exigem dedicação de muitas horas em atividades fora do lote, ou seja, possivelmente em muitos casos não há incompatibilidade de exercer a função e explorar a terra. E, por outro lado, em alguns municípios os assentamentos concentram grande parte da população e é possível que os assentados queiram ter seus representantes nos espaços políticos.

Indício 10: Beneficiários contemplados na RB falecidos.

Segundo o TCU, uma das situações encontradas, beneficiários falecidos, contraria o princípio da legalidade estabelecido no artigo 37 da Constituição, pois estar vivo é uma premissa básica para ser beneficiário da reforma agrária. Foi utilizado o banco de dados SISOB/INSS em comparação com o SIPRA.

Nesse caso, também há uma diferença muito alta quando consideramos para o ingresso os critérios de ingresso e critério de permanência. Somente 3% dos casos se referem a situações antes da homologação; 97% se referem a situações em que os beneficiários faleceram após a homologação. Apesar disso, nas reportagens vinculadas na época da publicação (Folha de S. Paulo, 2016) houve grande destaque ao fato de o INCRA assentar “mortos”. Mesmo entre os indícios levantados no momento da homologação podem estar incluídas situações em que o

candidato a beneficiário morreu no decurso entre a inscrição como candidato no programa e a efetivação da homologação.

O problema, de fato, dessa situação é a não atualização do banco de dados do SIPRA. Obviamente, não se pode esperar (ou exigir) que os beneficiários nunca venham a falecer. O falecimento do beneficiário não quer necessariamente dizer que o lote está ocupado por irregulares ou abandonado. Frequentemente continua sendo ocupado e explorado pela família do falecido.

A não atualização cadastral pode estar relacionada com motivações muito variadas, como a dificuldade da família em fazê-lo, a não realização de vistorias do INCRA ou a não comunicação das famílias da situação ao INCRA, problemas no sistema, inexistência (ou inexistência do registro – situação bastante comum entre beneficiárias em situação de união estável) de um titular 2 (cônjuge) que torna essa atualização mais complexa.

Indício 11: Beneficiários contemplados na RB com renda superior a 3 Salários Mínimos.

Esse indício contraria uma das vedações para ingresso no PNRA presentes no artigo 6 da Norma de Execução 45/2005. Foram utilizados diversos bancos de dados para obter essa informação, como SIAPE, RAIS, MACICA/INSS.

Aqui também há um percentual pequeno, 4%, de indícios observados no momento da homologação. A maior parte dos indícios ocorre, portanto, no decorrer da vida dos beneficiários no assentamento.

O INCRA argumentou que o fato de um assentado ter progredido economicamente após sua instalação na parcela não é motivo de excluí-lo da parcela, desde que mantida a exploração do lote (BRASIL, 2016a, p. 34).

O TCU argumentou que o INCRA não apresentou a situação dos assentados que possuem renda “incompatível” com a exploração do lote e que esses merecem especial atenção nas vistorias ocupacionais.

Indício 12: Beneficiários contemplados na RB que possuam deficiência física ou mental.

Contraria, segundo o TCU, o disposto na Lei 4504/1964 e no artigo 6º da NE 45/2005, que estabelece que o acesso ao PNRA está vedado ao: “VI - Portador(a) de deficiência física ou mental, cuja incapacidade o impossibilite totalmente para o trabalho agrícola, ressalvados os casos em que o laudo médico garanta que a deficiência apresentada não prejudique o exercício da atividade agrícola (Brasil, 2005). De acordo com a linha interpretativa adotada no

TCU, também nessa situação, o órgão de controle define que, a princípio, todas as pessoas beneficiárias com deficiência possuem indícios de irregularidade, mesmo que a norma estabeleça que o critério de vedação de ingresso só se aplique aos que estão totalmente incapacitados para o exercício da atividade agrícola.

Nesse caso, no entanto, os ingressantes com esse indício não são tão poucos: representam 17% dos indícios identificados. Situação parecida existe no indício de aposentados por invalidez, onde os ingressantes representam 26% dos indícios. Essa situação talvez mostre que nessas situações a verificação dos critérios de vedação do INCRA tenha mais falhas.

Mas mesmo esses números ainda demonstram que a maior parte dos indícios levantados se referem ao período posterior a homologação, ou seja, são situações de beneficiários que após ingressarem no assentamento passaram a se enquadrar na situação de indícios de “deficiência física ou mental”.

Indício 13: Beneficiários contemplados na RB que possuem local de residência diferente do local em que se localiza o assentamento.

É o indício que apresenta mais casos, 248.926. E esse, ao contrário dos indícios anteriores, não se relaciona com os critérios de vedação para ingresso no PNRA. Ele se refere a uma exigência para permanência no PNRA presente no artigo 21 da Lei 8.629/1993 e no Decreto 59.428/1996, que diz que o beneficiário se compromete a explorar a terra pessoalmente ou por meio do grupo familiar. O requisito de residir se encontrava presente nos contratos de concessão de uso analisados pelo acórdão¹¹⁹.

Inicialmente foi utilizado o banco de dados da Receita Federal. Posteriormente, esse banco foi substituído pelo CadÚnico.

Existe uma série de considerações a respeito desse indício.

O fato de um cadastro não atualizado ser considerado indício de irregularidade está novamente presente. Cobra-se dos assentados muita agilidade para essas ações de mudanças cadastrais. Em algumas situações, assentamentos em divisas de municípios podem pertencer a um município, mas pode ser mais viável o deslocamento, por exemplo, para a sede de outro município. A escola do filho e outros serviços públicos podem ser em município diferente do assentamento.

¹¹⁹ A exigência de residir no lote foi retirada dos modelos mais recentes de CCU.

Existem também restrições/características do SIPRA que foram desconsideradas e que podem levar a conclusões equivocadas. O campo *município do assentamento* no SIPRA só permite a inclusão de um município, mas existem Projetos de Assentamento que se localizam em mais de um município, como é o caso, por exemplo, do Projeto de Assentamento Zumbi dos Palmares no RJ, que fica na divisa dos municípios de Campos de Goytacazes, São Francisco de Itabapoana e Cardoso Moreira. Se o campo “município” do SIPRA de um beneficiário estiver preenchido como Campos de Goytacazes e o assentado tiver CadÚnico em Cardoso Moreira, por exemplo, ele aparece com indício de irregularidade.

Além dessas questões referentes a cadastros, o lote de reforma agrária destinado aos beneficiários, normalmente, não vem junto com moradia. A política habitacional rural sofreu várias mudanças e paralisações nos últimos anos. Essa situação – não existir moradia no lote – torna em vários casos praticamente impossível a residência de muitas famílias no lote nos primeiros anos.

Indício 14: Beneficiários contemplados na RB que apresentam sinais exteriores de riqueza.

Para a construção desse indício, o TCU invocou o princípio da moralidade disposto no artigo 37 da Constituição e a definição de sinais exteriores de riqueza presente na lei 8021/1994, que considera sinal exterior de riqueza o gasto incompatível com a renda do contribuinte. A Lei 8846/1994 considera carros como bens representativos de sinais exteriores de riqueza. Para a SecexAmbiental, um beneficiário que possui carro com valor superior a R\$ 35.000,00 ostenta sinais exteriores de riqueza que seriam incompatíveis com o público da reforma agrária.

Para esse indício, a SecexAmbiental utilizou o banco de dados Renavan.

Indício 15: Indivíduos que efetuaram o ateste de recebimento de assistência técnica em PAS que não fazem parte da respectiva relação de beneficiários.

Esse indício, assim como o indício 13, procura verificar o atendimento da exigência de exploração do lote pessoalmente ou por meio do núcleo familiar presente no artigo 21 da Lei 8.629/1993. É, portanto, critério de permanência.

O TCU entende que se o ateste da assistência técnica foi assinado por pessoa que não faz parte da relação de beneficiários, há indício de irregularidade na ocupação. Esse indício poderia estar relacionado com vendas irregulares de lotes.

O INCRA argumentou que parte dessas assinaturas poderia ser de parentes e agregados. O TCU fez novo cruzamento de dados que não confirmam a afirmação do INCRA.

Apesar da venda de lotes da reforma agrária ser ilegal, ela faz parte de uma situação bastante presente na América Latina, que é o mercado informal de terras. Vários estudos (Abramo, 2007; Portes, 2010) demonstram como a compra de terra e moradia via mercado informal é uma das principais formas de acesso à terra para os pobres na América Latina devido à dificuldade de acesso ao mercado formal de terras e a inexistência de políticas públicas de acesso à moradia e à terra que atendam a todos que precisam¹²⁰.

Esse elevado número de tipos de indícios construídos pelo TCU demonstra como o beneficiário da política fundiária está sujeito a uma grande multiplicidade de leis. Segundo Sheingate (2010), a multiplicidade das leis pode ser um fator de aumento da desigualdade. Para o autor, essa multiplicidade pode possibilitar grande liberdade de ação por causa das interpretações divergentes, mas isso só costuma ser vantajoso para alguns – os que possuem postos de autoridade e possuem conhecimento sobre as normas. Ou os que podem pagar profissionais especializados ou consultorias, como é o caso de grandes companhias e empresas. Para os mais pobres não existe toda essa liberdade. No caso desse acórdão, vemos o TCU, que possui posto de autoridade e conhecimento sobre as normas, fazer uma interpretação sobre as múltiplas leis que regem a reforma agrária – e outras leis – que amplia os deveres dos assentados. O sujeito de direito da reforma agrária se torna um sujeito que principalmente deve obedecer a deveres. O beneficiário deve seguir normas que podem ter interpretações divergentes dos órgãos de governo e é objeto de fiscalização.

A fiscalização realizada pelo TCU – que também pode se apresentar como uma avaliação da política pública – se concentra quase exclusivamente no cumprimento das obrigações pelo beneficiário. Não entram nos escopos da avaliação da Corte de Contas (e nem são mencionados) outros parâmetros para avaliar se os objetivos da política estão sendo alcançados, como a capacidade da política de promover uma melhora na distribuição fundiária conforme estipula o Estatuto da Terra ou de promover uma melhor inserção produtiva e social dos assentados.

¹²⁰ O artigo 26B da Lei 13.654/2017 estabelece a possibilidade de regularização de lotes com ocupantes irregulares. Ou seja, muda radicalmente o tratamento para essas situações.

3.2.4 Justificativa para o pedido de medida cautelar

No relatório do acórdão há a descrição de motivos que, segundo a SecexAmbiental, mostram a existência dos pressupostos *fomus boni iuris*¹²¹ e do *periculum in mora*¹²² e, portanto, justificam a adoção da medida cautelar. O limite da prerrogativa do TCU estabelecer ação cautelar é motivo de divergências entre os estudiosos e mesmo entre os ministros do STF, segundo Rosilho (2016). Para o autor, esse poder de cautela do TCU na Constituição estaria limitado a constatações de ilegalidades em matérias financeiras, mas o Regimento Interno do TCU (RITCU), elaborado pelo TCU, teria ampliado essa possibilidade de ação cautelar, inserindo a possibilidade de o TCU agir devido a possível prejuízo financeiro (princípio da economicidade) e não só devido a ilegalidades (princípio da legalidade)¹²³. Veremos que, no caso desse acórdão, o TCU tenta mostrar a existência tanto de ilegalidades quanto de prejuízo financeiro.

A existência do *fomus boni iuris*, segundo o relatório do TCU, está provada nos levantamentos da CGU e do TCU que demonstram haver um problema sistêmico na formação da relação de beneficiários realizada pelo INCRA. Esses problemas na seleção de beneficiários, apontados em acórdãos anteriores do TCU, não teriam sido resolvidos e as medidas determinadas pelo Tribunal, como a mudança na legislação, não foram adotadas. Apesar de o INCRA afirmar que a partir de 2008 adotou um sistema de cruzamentos de dados para validar as informações declaradas pelas famílias no momento da seleção, segundo o TCU, as seleções de beneficiários do INCRA continuam pouco transparentes e não seguem o modelo de concurso público que, segundo o órgão controlador, deveria ser adotado. O relatório expõe a seguinte lista de fragilidades:

- a) ausência de ampla divulgação do processo de seleção das famílias;
- b) direcionamento das inscrições nos programas às famílias acampadas e a movimentos sociais;
- c) existência de beneficiários que não atendem aos requisitos do PNRA;

¹²¹ *fomus boni iuris* é uma expressão latina que significa sinal de bom direito ou aparência de bom direito. Também pode ser usada no sentido de que "onde há fumaça, há fogo", assim, pressupõe-se de que se há indícios, haverá crimes ou irregularidades.

¹²² *periculum in mora*: expressão em latim que significa perigo na demora.

¹²³ Rosilho (2016, p. 274) indica: "Observa-se, no entanto, que não raro, sob o pretexto de regulamentar suas competências e ações, o TCU tem se valido do seu poder normativo para conferir à legislação "interpretação" peculiar, que, na prática, acaba alargando suas possibilidades de controle via edição de atos de comando para além dos limites fixados pelas normas legais e constitucionais". Para Sundfeld *et al.* (2017), o TCU tem tentado de várias formas reinterpretar" suas competências com a finalidade de expandi-las para além dos limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico.

- d) ausência de motivação formal para eliminação de candidatos;
- e) descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa;
- f) descumprimento dos procedimentos de classificação e priorização de candidatos constantes no art. 19 da Lei 8.629/1993 e no art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 65 do Decreto 59.428/1966;
- g) inconsistências na base de dados do Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária – Sipra;
- h) irregularidades na divulgação dos resultados da seleção de beneficiários;
- i) insuficiência de fiscalização da situação ocupacional dos lotes da reforma agrária;
- j) insuficiência de tratamento de situações irregulares localizadas na ocupação dos lotes da reforma agrária. (Brasil, 2016a, p. 15)

A maior preocupação e a maior parte dos problemas acima listados pelo TCU se referem ao processo de seleção de beneficiários, mas também há menção a problemas no SIPRA e na realização de vistorias de supervisão ocupacional. Por um lado, o TCU se preocupa com o que ele considera o não cumprimento das normas de seleção e, por outro, há um destaque para a fiscalização permanente que o TCU acredita ser necessária nos assentamentos de reforma agrária por meio das vistorias ocupacionais. De certa forma, é esperado que no TCU, órgão de fiscalização, o ato de fiscalizar seja considerado de máxima importância, mas o INCRA, sendo órgão de execução da política de redistribuição fundiária, deveria priorizar, sobretudo, a fiscalização dos assentados? O fato de o INCRA não ter acatado todas as decisões anteriores poderá ter relação com uma perspectiva diferente existente no INCRA sobre o que seria sua missão? Ou as limitações materiais como a referente a orçamento, sobretudo, dificultam o cumprimento de todas as orientações dos órgãos de controle?

Segundo o TCU, os problemas na qualidade dos dados do SIPRA dificultam a fiscalização e são decorrentes das fragilidades do sistema. Os problemas na base de dados do INCRA já foram apontados em acórdãos anteriores no TCU.

Os problemas relacionados com a supervisão nos lotes de reforma agrária também já foram apontados em acórdãos anteriores. No relatório do Acórdão de 775/2016-TCU-Plenário, baseado em um único memorando de fevereiro de 2014, que determinava a suspensão das viagens para supervisão ocupacional “até nova diretriz”, o TCU concluiu que o INCRA não fazia supervisão ocupacional. A exceção, deduzida por meio de outro memorando, ficaria por conta de excepcionalidades, como solicitações do Ministério Público, conflitos graves e retomada de lotes¹²⁴. Percebe-se que o TCU desconsidera a questão de disponibilidade orçamentária para a execução das políticas. A disponibilidade orçamentária/financeira – e o calendário da aprovação e liberação desses recursos – é um fator totalmente determinante para

¹²⁴ Possibilidades de restrições orçamentários e financeiras não são aventadas. Nem questões referentes ao calendário de aprovação e liberação orçamentária.

a realização de viagens de supervisão ocupacional. Nesse caso, considerar como prova de não realização de vistoria um documento do início do ano solicitando suspensão de viagens “até nova diretriz” é bastante precipitado e parece revelar uma vontade de o TCU querer demonstrar as irregularidades que acredita existir no INCRA.

Além das fragilidades levantadas pelo TCU, o número elevado de beneficiários com indícios de irregularidades encontrado tanto pela CGU, 76.436 beneficiários antes da homologação, e pelo próprio TCU, 591.415 considerando antes e depois da homologação, demonstrariam a existência de motivos para a determinação da medida cautelar. Consta mencionado, inclusive, que o relatório da CGU foi tema do programa Fantástico da Rede Globo (Fantástico, 2016).

Após o levantamento do quantitativo de indícios, a SecexAmbiental realizou um cálculo do prejuízo potencial gerado pela destinação de recursos públicos a beneficiários que não teriam direito aos recursos da política da reforma agrária, ou seja, que não deveriam ser o público-alvo das políticas de reforma agrária. O cálculo considera principalmente a previsão de gastos com crédito e remissão de créditos previstos na lei 13.001/2014. O TCU chega a uma soma de R\$ 2.575.439.000,00 de prejuízo, considerando a existência de aproximadamente 30% de irregulares. Esse potencial prejuízo ao erário caracterizaria a existência do pressuposto do *periculum in mora*.

No relatório, o TCU menciona a possibilidade da existência de *periculum in mora reverso*¹²⁵, que considera ele de menor importância, mas faz essa afirmação sem ter feito nenhum estudo ou cálculo para embasá-la.

A questão dos valores que potencialmente a atuação do TCU faria a União economizar – com a suspensão da política – é central para o TCU. Para Rosilho (2016), o TCU parece orientar toda a sua atuação por uma equação custo/benefício do controle. O autor afirma que a partir dos relatórios de atividades do órgão e dos depoimentos¹²⁶ que colheu de alguns servidores, constatou que uma das máximas do Tribunal (senão a grande máxima) é a de que os benefícios das ações de controle (valores reavidos aos cofres por meio de condenações em

¹²⁵ *Periculum in mora reverso*: é a possibilidade de determinação, no caso da medida cautelar, causar mais dano do que visa evitar.

¹²⁶ Um servidor do TCU, em entrevista realizada por Rosilho (2016, p. 200), fez a seguinte declaração: “Temos aqui um processo de mensuração de controle. Então a cada ação nossa, medimos o benefício do controle. No final do ano, temos uma totalização de quanto de perdas conseguimos estancar e de quanto conseguimos melhorar em termos de avaliação de patrimônio público e verificamos quanto o TCU custou em termos orçamentários. Sempre procuramos fazer isso: comparar o orçamento do TCU com o que ele conseguiu economizar ou recuperar de dano ao erário. Sempre fazemos essa consideração para ver se está valendo a pena o TCU existir. É o que chamamos de busca de resultados. Queremos que essa equação seja sempre positiva.”

débito e aplicação de multas e valores que foram poupados em decorrência de suposta prevenção de desvios) deve ser superior ao custo do TCU no mesmo período.

O simples fato de o TCU dispor desse indicador o induz a pôr ênfase nos seus instrumentos de controle capazes de melhorar seu desempenho. É natural que o TCU, visando manter essa equação positiva (e, se possível, com o saldo cada vez mais positivo), busque ampliar as condenações em débito, aplicar mais multas e cada vez dar mais ordens à administração pública em sede de controle prévio (visando, assim, evitar danos ao erário antes que sejam consumados.) (Rosilho, 2016, p. 200)

A economia potencialmente gerada pela atuação do TCU seria a meta “vitrine” do relatório anual do órgão. Portanto, é interessante que o TCU descubra (ou projete) gastos irregulares altos para justificar a sua atuação. E quanto mais altos os gastos evitados pelo TCU, melhor para o TCU.

3.2.5 Oitiva com o INCRA

Segundo o relatório da SecexAmbiental, o INCRA apresentou tempestivamente as informações solicitadas pelo TCU na oitiva realizada para tratar da auditoria (Brasil, 2016a, p. 23). No relatório do acórdão há a reprodução de alguns trechos da defesa do INCRA e a resposta dos técnicos do TCU a essas considerações. O texto do relatório destaca que o INCRA teria, principalmente, questionado critérios e a metodologia utilizados no levantamento e não teria provado a inexistência das irregularidades. O INCRA solicita que o TCU não adote a medida cautelar.

No relatório, a defesa do INCRA apresentou as seguintes considerações e informações:

- A. Dos critérios interpretativos. O INCRA argumenta que a apuração de irregularidades apresentadas pela Unidade Técnica, desde antes da homologação até a atualidade, constitui-se um potencial “equivoco” devido a não consideração de normativos posteriores a Lei de 1993 e a possibilidade de um beneficiário ter alcançado diferentes condições pessoais.
- B. Da análise dos “indícios de irregularidades”.

O INCRA considera “inapropriado” o TCU não ter considerado a portaria 06/2013 do MDA. Para o INCRA, várias situações levantadas pelo Tribunal não deveriam ser interpretadas como indícios de irregularidades, mas como alertas para confirmações. O INCRA também alerta que um simples cruzamento de dados poderia resultar em diagnóstico desproporcional entre inconsistências cadastrais e situações efetivamente irregulares.

A esse argumento, o TCU respondeu:

Ressalta-se que não há qualquer divergência entre o Incra e o TCU nesse ponto. Conforme já ressaltado algumas vezes anteriormente nessa instrução, o resultado do cruzamento de dados deve ser tratado como indício de irregularidade e não como irregularidade, devendo ser apurado caso a caso para que o beneficiário seja excluído da RB ou que seu processo, inclusive dados no sistema Sipra, seja saneado caso não se confirme a irregularidade. (Brasil, 2016a, p. 28)

O INCRA questionou vários critérios utilizados no relatório em relação aos indícios de irregularidades e a resposta padrão foi o argumento de que o TCU não estava afirmando existirem irregularidades, mas sim, indícios, e que caberia ao INCRA, por meio de uma programação de vistorias, averiguar os casos.

O TCU não acatou a maior parte das sugestões de modificação, relacionadas à interpretação das normas e fragilidades do sistema, sugeridas pelo INCRA (a exceção do indício 2 – idade superior a 60 anos) e manteve o posicionamento favorável a determinar a suspensão cautelar baseada nos indícios levantados pelo órgão. Ou seja, os beneficiários com indícios de irregularidades passariam a não ter acesso às políticas públicas do INCRA como se irregulares fossem. Na prática, passa a não haver diferença entre ter indício ou estar irregular. Esse tratamento “como se irregulares fossem” permanecerá até que provem o contrário, ou seja, provem que estão regulares.

Uma das questões que poderiam resultar em suspensões inadequadas são problemas relacionados aos bancos de dados. No INCRA, sabe-se que o SIPRA tem problemas – situação que aparece em vários trechos desse acórdão e em vários acórdãos anteriores. A direção do INCRA inclusive usa a possibilidade de existirem problemas no SIPRA para justificar alguns problemas e pedir que não ocorra a suspensão.

C. O INCRA apresentou propostas para melhorar a sua seleção de beneficiários.

D. O INCRA apresentou propostas sobre supervisão ocupacional. Nessa parte, o INCRA argumenta que a programação de vistorias é, no entanto, muito influenciada pelo contingenciamento de recursos visto que a atividade de fiscalização é bastante onerosa.

Em praticamente todo o documento, o TCU desconsidera a existência da questão da restrição orçamentária ou mesmo os ciclos de aprovação de orçamento e liberação de recursos anuais¹²⁷. E, no momento que essa restrição é citada, fica claro que no entendimento do TCU a

¹²⁷ Quando existe a menção ao memorando de fevereiro de 2014 que ordenada a suspensão de viagens para a realização de vistoria ocupacional utilizada para afirmar a inexistência de vistorias não há um questionamento

política de fiscalização de lotes da reforma agrária deveria ser política prioritária frente a outras de responsabilidade do órgão.

Cabe aqui informar que o contingenciamento dos recursos para a supervisão ocupacional se deveu a uma escolha dos gestores do Incra e do MDA haja vista que, no acumulado entre 2012 e 2014, ano em que o referido memorando circular foi editado, segundo informações do Siop¹²⁸ Gerencial, o INCRA despendeu R\$ 868 milhões para aquisição de novos recursos fundiários para a criação de assentamentos, ao mesmo tempo em que deixava de lado a supervisão ocupacional dos assentamentos já criados. (Brasil, 2016a, p. 37-38)

Nessa citação, fica evidente que o TCU extrapola suas funções de fiscalização do uso dos recursos financeiros quando sugere que os gestores do órgão deveriam privilegiar uma ação (no caso, fiscalizar os assentados) ao invés de outra (no caso, fiscalizar a função social das grandes propriedades), que pode resultar em desapropriação e incorporação de novos recursos fundiários para a política. É interessante observarmos que, apesar de ser uma exigência constitucional, a ação de vistoria e desapropriação de propriedades pelo não cumprimento de sua função social foi muito reduzida nos anos citados pelo relator. O período citado no relatório se caracteriza pelo pouco investimento em outras políticas públicas para a reforma agrária, como a política de assistência técnica.

E. O INCRA questiona o pouco tempo dado para a sua manifestação.

F. O INCRA também alega a presença de *periculum in mora reverso*¹²⁹ com a paralisação da política de reforma agrária. Para o TCU, esse perigo é menor que o *periculum in mora*, embora afirme isso sem ter realizado os cálculos que fez para avaliar o *periculum in mora*.

Por fim, o INCRA argumenta que a medida cautelar poderia causar grave lesão à segurança pública, pois poderia ocorrer reação dos movimentos dos trabalhadores rurais. Essa espécie de ameaça mereceu uma resposta enfática por parte do TCU, segundo o qual, citando o STF:

ESBULHO POSSESSÓRIO - MESMO TRATANDO-SE DE PROPRIEDADES ALEGADAMENTE IMPRODUTIVAS - CONSTITUI ATO REVESTIDO DE ILICITUDE JURÍDICA. - Revela-se contrária ao Direito, porque constitui atividade à margem da lei, sem qualquer vinculação ao sistema jurídico, a conduta daqueles que - particulares, movimentos ou organizações sociais - visam, pelo emprego arbitrário

se existiam recursos financeiros liberados, naquele mês, para permitir a realização de viagens com a finalidade de fazer a supervisão ocupacional.

¹²⁸ SIOP: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento.

¹²⁹ *Periculum in mora reverso*: é a possibilidade de determinação, no caso da medida cautelar, causar mais dano do que visa evitar.

da força e pela ocupação ilícita de prédios públicos e de imóveis rurais, a constranger, de modo autoritário, o Poder Público a promover ações expropriatórias, para efeito de execução do programa de reforma agrária. - O processo de reforma agrária, em uma sociedade estruturada em bases democráticas, não pode ser implementado pelo uso arbitrário da força e pela prática de atos ilícitos de violação possessória [...]

A exemplo da posição adotada pela Suprema Corte no caso citado no parágrafo anterior, não pode o TCU se curvar ao temor de ações que movimentos possam supostamente fazer à margem da lei para pautar suas decisões de mérito. (Brasil, 2016a, p. 40)

Apesar do relato sobre a defesa do INCRA representar praticamente metade do texto do relatório, essa defesa em si produziu poucas alterações no acórdão. Foi aceito o argumento sobre a inadequação no indício 2, referente aos maiores de 60 anos, e o TCU mudou o banco de dados utilizado para verificar o indício 13, de moradia: passou a usar o CadÚnico no lugar dos dados da Receita Federal.

Todo o restante da argumentação do INCRA não foi aceito, apesar de ter existido o espaço para o INCRA se manifestar (mesmo que em curto prazo) e o INCRA ter apresentado a defesa. Essa situação sugere, por um lado, a pouca disposição do TCU de aceitar as justificativas e explicações apresentadas pelo INCRA e, por outro, a força do órgão de controle de fazer valer sua interpretação sobre a política naquele momento – mesmo com várias demonstrações de falta de conhecimento sobre a política em si e de interpretações bastante polêmicas da legislação adotadas pela SecexAmbiental.

Como conclusão de encaminhamento, há a sugestão de determinar cautelarmente a suspensão de.

- i. processos de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária;
- ii. processos de assentamento de novos beneficiários já selecionados;
- iii. processos de novos pagamentos de créditos da reforma agrária para os beneficiários com indícios de irregularidade apontados nas planilhas eletrônicas constantes em itens não digitalizáveis da peça 25 desse processo;
- iv. remissão dos créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para os beneficiários com indícios de irregularidade apontados nas planilhas eletrônicas constantes em itens não digitalizáveis da peça 25 desse processo;
- v. acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função do beneficiário fazer parte do PNRA como o Garantia Safra, o Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos, Bolsa Verde, Pronera e Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural, entre outros, para os casos com indícios de irregularidade apontados nos arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 25. (Brasil, 2016a, p. 48)

3.2.6 O voto do ministro

O relator do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário foi o Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti¹³⁰. Há uma mudança no tipo de linguagem utilizada no texto do voto. Enquanto no texto do relatório predomina uma linguagem mais direta e simples, no voto existe presença maior da linguagem rebuscada, típica dos magistrados e juristas. Se os efeitos de universalização e, principalmente, neutralidade apontados por Bourdieu (1989b) como características do campo jurídico já aparecem no relatório, o efeito do hermetismo começa a aparecer mais claramente no voto.

O relator acolheu o relatório apresentado praticamente na sua totalidade. Concordou com as avaliações que justificam o pedido de medida cautelar, assim como com as sugestões de encaminhamentos. Sugeriu algumas poucas alterações.

Entre as modificações estão a sugestão de mudar o corte para a classificação do indício referente a sinais exteriores de riqueza: o parâmetro deixou de ser um veículo acima de R\$ 35.000,00 para se tornar um veículo acima de R\$ 70.000,00. O Ministro expressou querer ser mais cauteloso nesse tópico, mas uma diferença dessa magnitude no parâmetro utilizado demonstra como a definição desse tipo de indicador pode ser arbitrária.

Outra modificação sugerida pelo relator consiste na concessão de permissão ao INCRA de excluir da suspensão – sem consulta prévia ao TCU – os beneficiários relacionados com indícios de irregularidades que provarem sua situação de regularidade. Essas ações, de qualquer forma, deverão ser baseadas na verificação da real situação dos beneficiários e comunicadas ao Tribunal “sob pena de responsabilidade pessoal do agente autorizador” (Brasil, 2016a, p. 64).

Destaca-se no texto a repetida menção à reportagem do Fantástico sobre o relatório da CGU (Fantástico, 2016), cujo conteúdo é usado na argumentação que justifica a necessidade da suspensão cautelar já na primeira página do voto (Brasil, 2016a, p. 49). Essa reportagem também é citada quando mencionada a situação referente ao indício 15 sobre ocupantes irregulares:

É cediço, como demonstrado na reportagem indicada nos autos, que a partir da alienação irregular dos lotes a terceiros, esses passem a usufruir da terra e dos benefícios do programa mediante procurações dos beneficiários originais, de forma que se torna necessária a identificação dessas situações e a coibição da indevida prestação de assistência técnica e do acesso aos benefícios previstos no âmbito do

¹³⁰ Formado em Engenharia, ingressou no TCU em 1992. Em 1997, graduou-se em Direito, e em 2001, tornou-se Ministro Substituto do TCU. No seu perfil na página do TCU, apresenta-se como estando “no exercício dessa judicatura administrativa” numa tentativa explícita de aproximação com o Judiciário (TCU, 2021b).

programa, até a regularização da situação relativa a esses assentamentos. (Brasil, 2016a, p. 67)

O tema da irregularidade/corrupção tinha destaque na agenda midiática daquele momento e percebe-se, nesse caso, como a agenda midiática consegue não só influenciar o que é relevante e merece ser discutido – o que é uma característica comum da agenda midiática segundo Capella e Brasil (2015) – mas também consegue produzir conteúdo que influencia e mesmo embasa posicionamentos de parte dos técnicos e das autoridades governamentais.

Para Commaille (2007), a mídia intervém nos processos judiciais a ponto de tomar o lugar do juiz. Para o autor, a mídia institui espaços de comunicação como espaços de justiça. Desse modo, tem a ambição de suprir as lacunas da instituição judiciária até que aspirem a impor sua própria definição do que é certo e do que é verdadeiro. A pretexto de assumir a tarefa de serem os porta-vozes das justas expectativas dos cidadãos, os meios de comunicação arrogam-se a si próprios a missão de reduzir imediatamente a incerteza nascida do desconhecimento de alguma causa, desde uma catástrofe natural a problemas jurídicos de qualquer ordem. Segundo o autor, a justiça paradoxalmente consagra essa ideia de transferência de poder a favor dos meios de comunicação quando os seus profissionais, por vezes, procuram solicitá-los a serviço da sua própria estratégia. No caso do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, vemos o TCU aceitando o espaço de formulação de justiça e de fiscalização que a mídia se propõe a exercer e utilizando suas reportagens para defender suas próprias estratégias. Ao mesmo tempo, o Judiciário, o Ministério Público, o CGU e o TCU produzem materiais que alimentam os enfoques dominantes na mídia no período. O Acórdão do TCU, em questão, foi bastante utilizado para provar a irregularidade e a corrupção presentes no governo petista que estava sob suspeita de corrupção (Fantástico, 2016; Jornal Nacional, 2016; Brasil Urgente, 2016).

No documento do TCU prevalece uma definição bastante restrita e restritiva do que seja (ou deveria ser) agricultura familiar. A citação abaixo presente no voto do relator demonstra a interpretação que parece predominar no TCU:

É cediço que servidor público não é trabalhador rural e não necessita de terra para trabalhar por mão própria e com sua família para a produção de alimentos. [...] se presta concurso público e exerce cargo público posteriormente, é com a intenção de deixar sua vocação agrícola de lado, cabendo o acesso à terra a outro beneficiário em tais vocações. (Brasil, 2016a, p. 65-66)

O texto dá a entender que entram no indício servidores públicos somente servidores concursados, com estabilidade e salários relativamente altos. Mas esse não é o caso. Todos que

ocuparam qualquer cargo público por qualquer período de tempo são classificados como possuidores de indícios de irregularidades devido a ocupação de cargo público. A declaração do ministro também tem por base uma ideia bastante “pouco informada” sobre a realidade da agricultura familiar ao não vislumbrar a possibilidade de um dos beneficiários titulares ser servidor público e os demais componentes do núcleo familiar trabalharem no lote, o que poderia caracterizar a “compatibilidade” entre a exploração do lote e o exercício de função pública. Essa definição categórica e restrita do ministro sobre (o que deveria ser) trabalhador rural se choca totalmente com a realidade de pluriatividade, que é uma característica crescente de grande parte do território rural brasileiro, segundo vários autores como Kageyama (1999), Schneider (2009) e Queiroz, Lemos e Biazi (2004)¹³¹. Esses autores destacam que a pluriatividade no meio rural pode tanto ser utilizada como uma estratégia de sobrevivência ou até mesmo uma estratégia competitiva da família. Queiroz, Lemos e Biazi (2004) destacam, a partir do seu estudo realizado em Minas Gerais, que comumente os membros do sexo masculino permanecem trabalhando na agricultura, enquanto as mulheres buscam trabalho em atividades urbanas.

Esse desconhecimento sobre a realidade rural brasileira se estende sobre a realidade dos assentamentos, quando, por exemplo, existe a afirmação de que as situações cadastrais poderiam ser resolvidas por meio da procura dos beneficiários pelas salas de cidadania localizadas nas sedes das superintendências ou por meio do uso de serviço de ATER pelo INCRA (Brasil, 2016a, p. 67). As salas da cidadania¹³² são destinadas a esse tipo de demanda e é possível que se resolva dessa forma alguns problemas de cadastro. No entanto, o acesso dos assentados às sedes do INCRA nem sempre é tão fácil, especialmente se considerarmos situações como os assentamentos da região norte, por exemplo. Além disso, muitos assentados podem nem saber que estão em situação de irregularidade. Thompson (1997), analisando a Lei Negra, lembra que pouquíssimas das “ordens inferiores do povo” estão familiarizadas com a lei e, inclusive, por ela contradizer a tradição ou não parecer justa, pode lhes parecer pouco razoável. Muitas situações apontadas pelo TCU podem não parecer irregularidades para os assentados, por não parecerem justas ou por eles não terem informação sobre as regras e as suas mudanças.

¹³¹ O texto do Acórdão cita repetidas vezes reportagens dos meios de comunicação para respaldar suas decisões, mas é interessante notarmos que nenhuma pesquisa acadêmica é citada em toda a trajetória do Acórdão.

¹³² Salas de Cidadania do INCRA: serviço oferecido pelo INCRA para atualização cadastral dos beneficiários da reforma agrária e dos proprietários rurais. Funciona presencialmente nas superintendências e por meio do endereço <https://saladacidadania.incra.gov.br/>.

A menção do Ministro ao serviço de Assistência Técnica (ATES)¹³³, é ainda mais problemática, pois não é um serviço prestado diretamente pelo INCRA. Depende de contratos com as prestadoras que foram drasticamente reduzidos no período imediatamente anterior à publicação do Acórdão, pois houve uma grande redução orçamentária para essa política depois de 2014 (Matos, 2017)¹³⁴. Não há vislumbre no Acórdão em relação ao estado do conjunto das políticas; questões como interrupção de políticas ou modificação de regras administrativas, por exemplo, não são consideradas.

Essa distância do objeto de análise (a política de assentamentos, os assentados) e o fato de que quem vai ter que averiguar e resolver todas as orientações não é o TCU, mas o INCRA pode influenciar o tipo de decisão que o Tribunal adota. Geraldo (2015) fez um estudo etnográfico numa corte distrital do interior da França e percebe que os juízes que ali atuam tendem a ter preocupações, posturas e decisões diversas do que apontam os estudos sobre os juízes das cortes superiores. Nessas últimas se destacam a importância dos ritos, a discussão de questões mais abstratas. No caso da corte distrital analisada pelo autor, a linguagem é explicada e adaptada pelo juiz para que os leigos participantes das audiências entendam e possam participar de forma mais objetiva dos encaminhamentos e, dessa forma, maximizar a possibilidade de uma solução. O juiz desse distrito tende a escolher entre as soluções jurídicas possíveis aquelas que na interação da audiência, e pela sua experiência, têm mais chances de encaminhar o processo para uma solução mais rápida e efetiva. Uma solução mais rápida é do interesse do juiz que é o responsável pela continuidade dos processos, caso não haja solução. O TCU que não tem contato com os assentados e não vai executar nenhuma das determinações que ele impõe, ou seja, comporta-se como as “cortes superiores” do Judiciário tendem a agir.

Na parte final do voto (Brasil, 2016a, p. 60) o ministro explicita porque ele acha ser necessário uma medida mais drástica como a medida cautelar. Devido ao alto número de irregularidades apontadas pela SecexAmbiental e pelo histórico de não solução dos problemas apontados nos acórdãos anteriores pelo INCRA, o ministro acredita que uma solução mais radical poderá fazer com que os problemas sistêmicos, como os apontados na seleção de beneficiários, sejam resolvidos, bem como seja realizado o saneamento do banco de dados do SIPRA.

¹³³ A ATES (Assessoria técnica, social e ambiental à reforma agrária) é um programa vinculado ao PRONATER (Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural) destinado aos beneficiários do INCRA.

¹³⁴ Além da diminuição do orçamento, como mostra Dias Monte (2013), houve uma ampliação do público reconhecido como beneficiário do INCRA no decorrer dos anos. Ou seja, houve, por um lado o aumento do público a ser atendido pela política e de outro a diminuição do orçamento destinado à política.

Após as modificações do ministro, os resultados foram parcialmente modificados, como mostra a Tabela 2.

Tabela 2 – Registros de beneficiários do SIPRA com indícios de irregularidades após alterações

Irregularidade por unidade familiar Descrição	Ocorrências <u>antes</u> da data de homologação		Ocorrências <u>depois</u> da data de homologação		Ocorrências sem informação de data	Total
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	Quantidade
Concessão a pessoas já contempladas na PNRA	0	0%	0	0%	23.197	23.197
Idade inferior a 18	0	0%	0	0%	2.117	2.117
Proprietários com área maior 1 modulo rural	0	0%	0	0%	841	841
Servidores públicos	40.008	28%	104.344	72%	269	144.621
Empresários	16.022	26%	45.942	74%	1	61.965
Estrangeiros	0	0%	0	0%	213	213
Aposentados por invalidez	2.573	26%	7.301	74%	0	9.874
Maus antecedentes	15	7%	203	93%	0	218
Titulares de mandatos eletivos	11	1%	1.006	99%	0	1.017
Falecidos	1.151	3%	36.817	97%	29	37.997
Renda superior a 3 SM*	1.064	4%	20.374	76%	5.380	26.818
Renda superior a 20 SM* – alta renda	0	0%	139	69%	63	202
Portador de deficiência física ou mental	1.775	17%	4.926	47%	3.878	10.579
Residem em município diferente do que se localiza seu PA	0	0%	363.111	100%	0	363.111
Local do lote fora do Estado de Residência	0	0%	61.495	100%	0	61.495
Sinais exteriores de riqueza - veículos de alto valor	0	0%	0	0%	19.393	19.393
Total	62.619	9%	584.024	83%	55.318	701.961
Total sem duplicidades						578.547

Fonte: TCU (Brasil, 2016a, p. 46-47).

Como vemos, a maior modificação ocorreu no início 13 referente à moradia. Com a substituição do banco de dados da Receita Federal pelo do CadÚnico, o número de beneficiários atingidos pelo indício passou de 248.926 para 363.111. E, na outra direção, o indício 2 que atingia 5.551 beneficiários teve redução para 2.117 indícios após o TCU aceitar a argumentação do INCRA que pedia a exclusão dos maiores de 60 anos dos indícios.

O voto foi datado em 06 de abril de 2016 e o texto foi encaminhado para deliberação do Plenário, com a manifestação favorável do relator pela adoção da medida cautelar.

3.2.7 O Acórdão

O Plenário viu, relatou, discutiu e acordou, em sessão datada do mesmo dia 06 de abril, por determinar cautelarmente que o INCRA suspenda:

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

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

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

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

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

9.2.6. o acesso aos serviços de assistência técnica e extensão rural (Brasil, 2016a, p. 69)

Foi solicitada prioridade à SecexAmbiental na instrução e tramitação desse feito, em razão da urgência do caso (Brasil, 2016a, p. 70-71). Fica a pergunta: por que a urgência nesse momento se essas constatações sobre os problemas no INCRA já eram tão antigas, como reiterado inúmeras vezes no texto do Acórdão?

O Acórdão foi determinado no dia 06/04/2016, no auge das disputas em torno do impeachment da Presidente Dilma Rousseff, e a política de assentamentos do INCRA foi paralisada pelo órgão de controle devido à existência de indícios de irregularidades. E o acórdão passou a ser mais uma “prova” de gestão suspeita de corrupção da presidente no poder.

3.2.8 A força do TCU por meio do Acórdão

Para Bourdieu (2008, p.111), a eficácia do discurso performativo que pretende fazer acontecer o que anuncia no próprio ato de enunciá-lo é proporcional à autoridade que o enuncia:

o limite para o qual tende o enunciado performativo é o ato jurídico que, quando pronunciado por quem de direito, como convém, ou seja, por um agente que atua em nome de todo um grupo, pode substituir o fazer por um dizer que será, como se diz,

consequente: o juiz pode contentar-se em dizer “eu o condeno” pelo fato de existir um conjunto de agentes e instituições garantindo a execução de uma sentença. (Bourdieu, 2008, p. 62)

O TCU, por meio da determinação da medida cautelar, aumentou a capacidade performativa das suas manifestações em relação ao INCRA. O TCU tenta fortalecer seu poder e sua autoridade usando enunciados com intenções cada vez mais performativas, numa aproximação com os enunciados do Judiciário. E, ao mesmo tempo, ao se tornar um órgão com mais autoridade, as manifestações do órgão adquirem mais capacidade performativa, aproximando-o, de fato, do Judiciário. O discurso performativo tem intenções de aumento de poder; em se aumentado o poder do órgão, a eficácia do discurso performativo aumenta.

As manifestações presentes no Acórdão criam realidade em relação aos assentados ao classificá-los como possuidores de indícios de irregularidade – informação que rapidamente é substituída por “irregulares” – ao mesmo tempo que tendem a aumentar o poder que o TCU tem, que cada vez mais pode nominar, classificar, determinar (ao invés de só controlar). O órgão ganha/busca cada vez mais espaço na disputa pelo direito de interpretar o sentido das leis no país. Ao conquistar essa maior legitimidade/espaço/poder para interpretar as leis, sua capacidade de interferir nas políticas públicas aumenta.

Assim como aconteceu com a Lei da Madeira na Alemanha (Marx, 2017) e a Lei Negra na Inglaterra (Thompson, 1997) onde o Estado ao ampliar o rigor da lei, produziu/criou criminosos, o excesso de leis e controles criados pelo Estado e as escolhas interpretativas do TCU na aplicação das normas criaram irregulares entre os assentados. Apesar de se tratar de indícios de irregularidade, comumente os beneficiários nessa situação são apresentados como irregulares especialmente em reportagens de jornais ou televisão. Mas não só. Existem várias passagens do próprio relatório do TCU em que o “indícios” some no texto e permanece o irregular. Por exemplo, na página 3 aparece “beneficiários que adquiriram condição de irregularidade” (Brasil, 2016a, p. 3) ou então “beneficiários que residem fora dos assentamentos” e não beneficiários com indícios de irregularidade em relação a moradia. Há uma homogeneização que coloca na mesma situação beneficiários de fato irregulares e beneficiários prejudicados por problemas do sistema, por divergências de interpretações ou por situações da vida como o falecimento do beneficiário principal (titular 1) que não teve sua situação cadastral corrigida rapidamente.

Além disso, com a adoção da medida cautelar e o bloqueio do acesso às políticas públicas a quem se encontra em situação de indício de irregularidade, a princípio esses beneficiários são tratados como irregulares. Só deixarão de ser tratados como irregulares

quando provarem a sua regularidade. Deixarão de acessar as políticas enquanto precisam provar a sua regularidade administrativamente¹³⁵. Como lembram Sabourin, Craviotti e Milhorange (2020), num estudo sobre o PAA, o controle excessivo e a interpretação literal das normas podem ser parte de uma tentativa de, ao mesmo tempo, criminalizar os movimentos sociais – e, por extensão os beneficiários das políticas vistos como integrantes dos movimentos sociais – e desmantelar a política pública.

No Acórdão do TCU há bastante ênfase na mudança exigida na seleção para evitar a interferência dos movimentos sociais no processo de seleção e bastante ênfase na necessidade de priorização de fiscalização dos assentamentos por meio da realização de vistorias ocupacionais periódicas para verificar se os assentados não estão descumprindo algum dos itens da legislação. Possivelmente o fato de os assentados terem relação com os movimentos sociais e/ou terem uma trajetória de luta política pela democratização do acesso à terra possa aumentar a percepção, no TCU, de necessidade de controle mais constante sobre eles, pois poderiam participar de disputas e lutas políticas novamente.

O TCU, no Acórdão, está disputando a interpretação das leis, e dessa forma influenciando indiretamente a política, além de procurar interferir diretamente na política a partir do questionamento do poder do gestor de escolher uma política em vez de outra e por meio da sugestão de ações específicas. A disputa em relação à legislação aparece nas disputas interpretativas presentes nas manifestações do INCRA e nas respostas dadas a essas manifestações, mas também nas determinações para a mudança de normas administrativas.

Usando o discurso da transparência, da economicidade e eficiência, ou seja, da defesa da coisa pública o TCU se posiciona politicamente e ideologicamente. Percebe-se a dupla determinação das ideologias apresentada por Bourdieu (1989a), pois, para o autor, as ideologias devem as suas características tanto à classe a quem elas servem quanto ao interesse específico daqueles que a produzem. Com um discurso de neutralidade técnica, o Tribunal ataca o potencial redistributivo da reforma agrária e assim endossa o posicionamento de grupos dominantes como os ruralistas contrários à política de reforma agrária, ao mesmo tempo que reforça o poder do próprio TCU dentro do Estado. Ou seja, o TCU tanto tenta aumentar o escopo de sua atuação e seu poder quanto se posiciona ao lado da classe dos proprietários na disputa histórica que há em relação à questão agrária. Vários argumentos utilizados no Acórdão remetem aos usados pelo patronato rural para impedir ou dificultar a realização da reforma

¹³⁵ Esse processo, como se verá no capítulo 5, nem sempre é rápido.

agrária, como visto no capítulo 1, entre esses, a necessidade da existência de uma vocação agrícola por parte de quem pretende ser assentado ou a crítica à atuação dos movimentos sociais.

3.3 As reações

3.3.1 Reações do INCRA

As reações oficiais do INCRA começaram antes da publicação do Acórdão. Por determinação do ministro relator Augusto Sherman Cavalcanti em despacho do dia 03/02/2016¹³⁶ o relatório e os arquivos em Excel¹³⁷ contendo a relação dos beneficiários com os indícios de irregularidades associados a cada beneficiário deveriam ser enviados ao INCRA para que o órgão pudesse se manifestar em relação ao levantamento. A SecexAmbiental tinha inicialmente solicitado a adoção da medida cautelar, *inaudita altera pars*, ou seja, sem consulta ao INCRA.

3.3.2 Manifestação do INCRA antes do Acórdão

O INCRA (2016a) se manifestou inicialmente em documento do dia 24/02/2016 assinado pela presidência do INCRA¹³⁸. Nesse documento, o INCRA se manifesta sobre o relatório de cruzamento de dados¹³⁹ realizado pelo TCU.

Como já mencionado no relatório do TCU, o documento do INCRA contesta principalmente o marco teórico e a metodologia adotada pelo TCU na fiscalização e, por isso, contesta a existência de fundamentos para a adoção da medida cautelar.

O INCRA faz uma apresentação detalhada da legislação e das normas administrativas – e a interpretação “feita em bases legais e constitucionais” – utilizadas no órgão para a seleção de beneficiários. Há destaque para a Lei Agrária, a IN 45 e Portaria nº 06/2013 do MDA.

¹³⁶ Peça 16 do processo TC 000.517/2016-0. O processo referente ao Acórdão, TC 000.517/2016-0, foi iniciado em 21/01/2016 e encerrado no dia 07/05/2020. Contém 468 peças; das quais 5 estão classificadas como sigilosas. Obtive acesso ao processo por meio de solicitação via Conecta TCU realizada em setembro de 2022. Não obtive acesso às 5 peças classificadas como sigilosas (1, 10, 25, 99, 224) que se referem às tabelas que contém a lista dos beneficiários com indícios de irregularidades. Os acórdãos que também compõem o processo estão disponíveis on-line (TCU, 2016).

¹³⁷ Peça 01 do processo. Não foi disponibilizado para a presente pesquisa por ter sido classificada como sigilosa.

¹³⁸ Peça 19 do processo TC 000.517/2016-0.

¹³⁹ Peça 12 do processo TC 000.517/2016-0 datado do dia 26/01/2016.

A Lei Agrária é considerada pelo INCRA a orientação básica para as definições sobre a seleção de beneficiários por ser posterior ao Estatuto da Terra e por ser específica para a política de reforma agrária enquanto o Estatuto visava também à definição dos beneficiários da política de colonização. Os artigos 19 e 20 da Lei Agrária definem as condições para seleção dos beneficiários¹⁴⁰.

A defesa do INCRA enfatiza que esses critérios estabelecidos nos artigos 19 e 20 são critérios de seleção de beneficiários e não critérios de permanência. São critérios aplicados no momento da seleção e homologação dos beneficiários. Esse provavelmente seja o ponto mais enfatizado na defesa do INCRA.

Por outro lado, os critérios de permanência (ou de manutenção da vinculação do beneficiário ao PNRA) estão estabelecidos no artigo 21 da mesma lei, nas cláusulas dos contratos de concessão de uso ou do título definitivo, e são averiguados nas vistorias de supervisão ocupacionais que acontecem durante a permanência dos beneficiários no assentamento. No texto da lei agrária está estabelecido que:

Art. 21. Nos instrumentos que conferem o título de domínio, concessão de uso ou CDRU¹⁴¹, os beneficiários da reforma agrária assumirão, obrigatoriamente, o compromisso de cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou por meio de seu núcleo familiar, mesmo que por intermédio de cooperativas, e o de não ceder o seu uso a terceiros, a qualquer título, pelo prazo de 10 (dez) anos. (redação dada pela Lei nº 13.001, de 20/6/2014) (Brasil, 1993, p. 5)

Ou seja, a obrigação básica do assentado após a sua homologação é explorar o lote pessoalmente ou por meio de seu núcleo familiar.

O texto enfatiza que o objetivo da política não é que a vida do assentado permaneça inalterada durante todo o período em que ele ficará no assentamento. E corroborando esse entendimento, o MDA emitiu a Portaria n. 06/2013, que estabelece os critérios de seleção e dispõe sobre mudanças na vida do beneficiário. Segundo a portaria:

Art. 3º - Não poderá ser beneficiário do programa de reforma agrária quem:

I - for servidor ou exercer função pública, autárquica, em órgão paraestatal ou se achar investido de atribuições parafiscais; II - tiver sido excluído ou ter se afastado do programa de reforma agrária, de regularização fundiária ou de ; II - tiver sido excluído ou ter se afastado do programa de reforma agrária, de regularização fundiária ou de

¹⁴⁰ No artigo 20 estão explicitadas as vedações, conforme redação abaixo:

“Art. 20. Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras, a que se refere esta Lei, o proprietário rural, salvo nos casos dos incisos I, IV e V do artigo anterior, nem o que exercer função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou o que se ache investido de atribuição parafiscal, ou quem já tenha sido contemplado anteriormente com parcelas em programa de reforma agrária.” (Brasil, 1993, p. 5).

¹⁴¹ CDRU: Concessão do Direito Real de Uso.

crédito fundiário sem consentimento do seu órgão executor, salvo em caso de separação judicial; III - for proprietário rural, ressalvadas as situações constantes nos incisos I e V do art. 6º 2, desta Portaria; IV - for proprietário, quotista ou acionista de sociedade empresária em atividade; e V - for menor de 18 anos, não emancipado na forma da lei civil.

§ 1 - As disposições constantes no inciso III do caput se aplicam aos cônjuges e conviventes, inclusive em regime de união homoafetiva estável, salvo em caso de separação judicial ou de fato.

§ 2 - Não perderá a condição de beneficiário aquele que, após adquirir a condição de assentado, passe a se enquadrar nos incisos I, III e IV deste artigo.

Art. 42 - Desde que ausentes as demais situações do artigo 3º § 2, poderá ser beneficiário da reforma agrária o candidato que exerça representação sindical, associativa ou cooperativa e reste comprovada a compatibilidade do exercício do mandato com a exploração da parcela pelo núcleo familiar. (Brasil, 2013, p. 1, grifo nosso)

O texto do INCRA também refuta a afirmação – presente já no primeiro relatório do TCU ¹⁴² e que vai ser repetida em várias partes da trajetória do acórdão – de que quem passa a ser “servidor público deixa de ser agricultor familiar” utilizando a própria definição de agricultor familiar presente na Lei n. 11.326/2006 mencionada no relatório. Segundo essa Lei:

Art. 30. Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; IV - tenha renda familiar **predominantemente** originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011); IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. (Brasil, 2006, p. 1, grifo nosso)

Portanto, como destaca o texto do INCRA, inclusive na definição da Lei, é agricultor familiar quem tem renda originada predominantemente de atividades econômicas vinculadas a agricultura – e não exclusivamente.

Nessa disputa interpretativa, o texto do INCRA também menciona a auditoria da CGU, que é usado pelo TCU para defender a ideia das irregularidades sistemáticas na seleção do INCRA. O INCRA lembra que a CGU tem o mesmo entendimento que o INCRA sobre a aplicação dos critérios de vedação somente na seleção.

Diferentemente do relatório do TCU, o texto da presidência do INCRA traz, além das discussões jurídicas que são o elemento central do texto, elementos políticos e sociais ao debate.

¹⁴² Peça 12 do processo TC 000.517/2016-0.

Existe, por exemplo, referência ao conteúdo do II Plano Nacional de Reforma Agrária que não é considerado na análise do TCU.

Além dessa divergência mais ampla sobre critério de seleção e critério de permanência, o INCRA também questionou opções metodológicas na definição e apuração dos indícios, como por exemplo:

1. A existência de assentados com dois números SIPRA pode significar que o beneficiário trocou de lote. Portanto, seria um equívoco considerar que, a priori, todo beneficiário que está associado a dois números de SIPRA foi selecionado duas vezes para a política;
2. O indício de idade (maior de 60 anos), para o INCRA, não deveria ser considerado, pois não há essa restrição na Lei Agrária nem na IN 45¹⁴³. Além disso, no entendimento do INCRA, contraria o Estatuto do Idoso;
3. A aplicação da vedação de ingresso de estrangeiros para todos os casos, pois essa vedação só foi inserida em 2001. O TCU aplicou para beneficiários homologados anteriormente;
4. Considerar o endereço na receita – possivelmente informado na realização da inscrição para o CPF – como endereço de moradia dos beneficiários é problemático, pois como o público da reforma agrária não faz declaração anual de renda, não faz também atualização anual de endereço;
5. A inadequação da criação de um critério como o de sinais exteriores de riqueza, visto que não há na legislação da Política Nacional de Reforma Agrária nenhuma restrição à possibilidade de os beneficiários adquirirem carros ou outros bens e não é objetivo da política que os beneficiários permaneçam para sempre na situação de ingresso;

Por fim, o INCRA considera que o *periculum in mora reverso*, além de existir, é potencialmente muito grande e sugere a adoção de bloqueios administrativos, como já adotado em relação a auditoria do CGU sem que se paralise a política. Entre os prejuízos potenciais da adoção da medida cautelar, o INCRA cita:

1. todos os novos beneficiários do Programa, já selecionados, ou em via de ser selecionados, não poderão ter acesso à terra e continuarão impossibilitados de desenvolver seu trabalho e gerar renda;
2. a autarquia ficará impossibilitada de dar continuidade ao Programa e ainda terá que manter sua estrutura e corpo técnico ocioso;
3. a suspensão dos processos de seleção e assentamento de novos beneficiários implicará a paralisação do Programa de Reforma Agrária e causará prejuízos

¹⁴³ A restrição está no Decreto n. 59.428/1966, que regula o Estatuto da Terra.

diários à Administração Pública, porquanto impedida de realizar a política pública;

4. A suspensão dos processos de seleção e assentamento de novos beneficiários inviabilizará a realização do Programa, causando grave lesão ao erário – uma vez que já dispendidos vultosos recursos para a obtenção das terras e implantação dos assentamentos – e com risco de grave dano à continuidade dessa política pública de grande relevância;
5. E, finalmente, o INCRA argumenta que a inviabilização do programa de reforma agrária pode ocasionar grave lesão à segurança pública, na medida em que pode gerar uma reação do movimento dos trabalhadores sem terra e culminar em um quadro de grande comoção social.

Essa última observação do INCRA, como vimos, foi a que mereceu maior atenção na resposta do TCU e foi reproduzida no texto oficial do Acórdão, tanto no relatório quanto no voto.

A presidência do INCRA apresentou uma manifestação complementar em 09/03/2016¹⁴⁴ com informações complementares. Nessa peça, o INCRA reconhece a existência de algumas deficiências apontadas pelo Tribunal na seleção de beneficiários e afirma que tais fragilidades necessitam de um equacionamento. O documento apresenta então ações já realizadas pelo INCRA e outras em planejamento e andamento. Entre as ações citadas estão: o bloqueio administrativo de 76 mil CPFs a partir de possíveis irregularidades levantadas pela CGU; acompanhamento e análise de experiências de seleção por meio de divulgação por editais regionais de seleção de famílias nas Superintendências nos Estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Acre¹⁴⁵ e discutir com a sociedade e órgãos de controle e Ministério Público novos normativos e procedimentais para ação de seleção de famílias e supervisão ocupacional.

3.3.3 Defesa do INCRA pós-Acórdão

Após a publicação do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário e a determinação da medida cautelar, o INCRA apresentou manifestação sobre o mérito da representação em 29/04/2016¹⁴⁶.

Nessa manifestação, o INCRA é representado pela Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA (PFE), como já ocorrera nas duas outras peças que o INCRA produzira após a

¹⁴⁴ Peça 23 do processo TC 000.517/2016-0.

¹⁴⁵ Nesse texto fica exposto que já havia experiências com editais de seleção acontecendo em algumas superintendências à época da realização da auditoria do TCU.

¹⁴⁶ Peça 42 do processo TC 000.517/2016-0.

publicação do Acórdão. A primeira dessas peças produzidas pelo INCRA foi um pedido de dilatação de prazo¹⁴⁷ e a outra foi uma oposição de embargos de declaração^{148 149}. No pedido de dilatação de prazo, o INCRA solicitou um prazo de 30 dias para se manifestar.

Na manifestação sobre o mérito do Acórdão, o INCRA, além de voltar a questionar os marcos teóricos adotados pelo TCU, questiona também a forma como o Tribunal vem conduzindo o processo e aponta inconsistências no levantamento.

Para os procuradores da PFE, o TCU está conduzindo o processo de forma a produzir um cerceamento da defesa do INCRA. Primeiramente enfatizam o fato de o TCU não ter apreciado o pedido de prorrogação de prazo, mesmo tendo transcorrido duas reuniões do Plenário do TCU (20/04 e 27/04). Para o INCRA essa dilatação era muito importante por que a autarquia foi instada a se manifestar sobre novos apontamentos no Acórdão – itens baseados nas fiscalizações em andamento em algumas superintendências regionais – e sobre o novo cruzamento de dados constante nas peças 24 e 25, aos quais o INCRA não tivera acesso anteriormente¹⁵⁰.

¹⁴⁷ Peça 39 do processo TC 000.517/2016-0.

¹⁴⁸ Peça 41 do processo TC 000.517/2016-0.

¹⁴⁹ Há cinco tipos de recursos em processos do TCU: recurso de reconsideração, pedido de reexame, embargos de declaração, recurso de revisão e agravo. Cada um deles é adequado a um tipo de processo e deve ser interposto dentro do prazo regimental para poder ser conhecido. Podem suspender parte ou toda a decisão recorrida enquanto são analisados, dependendo do recurso e do caso. (Art.277 a 289, RI) reconsideração– cabe recurso de reconsideração de decisão definitiva em processo de prestação ou tomada contas, inclusive especial, com efeito suspensivo, dentro do prazo de quinze dias; reexame – cabe pedido de reexame de decisão de mérito proferida em processo concernente a ato sujeito a registro e a fiscalização de atos e contratos; embargos de declaração – cabe quando houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão do Tribunal, dentro do prazo de dez dias; revisão – cabe revisão de decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, inclusive especial. Tem natureza similar à da ação rescisória. Não possui efeito suspensivo e deve ser fundado em erro de cálculo nas contas, falsidade ou insuficiência de documentos ou documentos novos com eficácia sobre a prova produzida. Pode ser interposto uma só vez, dentro do prazo de cinco anos; agravo – cabe agravo, no prazo de cinco dias, de despacho decisório emitido pelos presidentes do tribunal e das câmaras ou de relator. (TCU, 2024).

¹⁵⁰ O texto do Acórdão solicita as seguintes manifestações do INCRA:

9.6. fixar o prazo de 15 (quinze) dias para que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra se manifeste sobre o mérito da presente representação, abordando todos os pontos indicados na derradeira instrução técnica produzida pela SecexAmbiental à peça 26, inclusive sobre o relatório de cruzamento de dados de peça 24, e planilhas de peça 25, e, em especial, sobre os seguintes novos apontamentos efetuados pela SecexAmbiental neste processo de fiscalização:

9.6.1. ausência de ampla divulgação, da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária, contrariando o disposto no art. 37, *caput*, da CF c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/1999, bem como o art. 10 da Portaria MDA 6/2013 e o art. 5º, inciso III do Decreto 4.520/2002 (Princípio da publicidade);

9.6.2. processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (Princípio da impessoalidade), com consequente lesão aos direitos de candidatos a lotes no PNRA, derivado da atuação de atores alheios aos quadros de servidores da Autarquia, os quais influenciam de maneira irregular o processo de seleção de beneficiários da reforma agrária, determinando os candidatos a serem contemplados no programa

Portanto, além dessas novidades que o INCRA só veio a conhecer com o recebimento do Acórdão, o Instituto teria que fazer a depuração de milhares de dados e realização de novos cruzamentos de dados e se manifestar sobre todos os pontos do Acórdão em 15 dias.

A defesa do INCRA também aponta que não recebeu material das fiscalizações realizadas nas superintendências onde estariam o “conjunto de evidências” que subsidiaram os itens 9.6.1 até 9.6.6. Portanto os representantes do INCRA não teriam como avaliar essas afirmações. Essas fiscalizações, assim como o cruzamento de dados, também foram iniciadas como desdobramento do Acórdão 2028/2015-TCU-Plenário. As fiscalizações foram realizadas nas SRs do Amapá, Goiás, Mato Grosso do Sul, Pará, Rondônia, Roraima, São Paulo e Tocantins e ainda não haviam sido produzidos os relatórios finais sobre o levantamento. Os procuradores argumentam que sem o acesso aos relatórios finais os novos apontamentos constantes no Acórdão não são possíveis de serem avaliados e, portanto, dificultam o exercício de defesa. Além disso questionam o fato de o TCU extrapolar para o conjunto do INCRA observações feitas em algumas superintendências. Para o INCRA:

Não é porque tenha havido relatório preliminar em ações de auditoria locais, de escopo limitado e sob circunstâncias de gestões também locais, na atividade administrativamente descentralizada do INCRA por suas Superintendências Regionais, que se pudesse extrapolar para conclusão de que achados dessas auditorias sejam a "causa" dos "indícios de irregularidades" ou, ainda pior, que constem como "fumaça do bom direito" para a concessão de medida cautelar de caráter nacional. (INCRA, 2016b, p. 11)

Além disso, o INCRA lembra que esse acórdão não afeta só a política pública, afeta o direito de milhares de beneficiários que não integram o processo legal, portanto, não podem se defender, apesar de serem diretamente afetados por ele. Para o INCRA, o TCU, dessa forma, extrapola a sua prerrogativa para orientar/recomendar o aperfeiçoamento da política pública.

Outro fato mencionado é que apesar das várias considerações sobre a legislação utilizada pela Unidade Técnica, como o uso indevido de normas de ingresso como norma de

e excluindo arbitrariamente outros candidatos sem o cumprimento do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa;

9.6.3. adoção de procedimentos de classificação que não garantem o cumprimento dos critérios de priorização previstos no art. 19 da Lei 8.629/1993 e no art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 65 do Decreto 59.428/1966;

9.6.4. ausência de motivação nos casos de candidatos eliminados, contrariando o art. 50 da Lei 9.784/1999;

9.6.5. descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários, em especial a impossibilidade de interposição de recursos, contrariando o art. 5º, inciso LV da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999;

9.6.6. recorrência dos casos descritos em várias superintendências regionais do Incra auditadas, indicando que o problema é generalizado e sistêmico (Brasil, 2016a, p. 70-71).

permanência, o voto do Acórdão acatou os usos que estavam no relatório da Unidade Técnica, sem considerar as argumentações do INCRA¹⁵¹.

Além dessa questão do cerceamento da defesa do INCRA, há na manifestação uma longa argumentação sobre interpretação das normas jurídicas. Há uma ênfase na necessidade de uma interpretação baseada nas normas constitucionais em vigor desde 1988. Em resposta a um argumento anterior do INCRA que deveria se considerar predominantemente as leis posteriores à Constituição, o TCU respondeu que “não é porque uma lei é velha que ela não tem mais validade”. E é para responder essa afirmação que o INCRA apresenta uma série de considerações. Como parte dessa explicação, os procuradores consideram:

Ao ser promulgada a Constituição Federal de 1988, duas situações ocorreram. Primeiro, as normas constitucionais anteriores materialmente compatíveis com a Lei Maior ganharam um novo fundamento de validade e foram recepcionadas por ela. Segundo, as normas materialmente incompatíveis perderam seu fundamento de validade e deixaram de ter vigência. Esse fenômeno é o que a doutrina chama de "filtragem constitucional", que é a leitura de todo o direito infraconstitucional, de todo o ordenamento ordinário à luz da novel Constituição que, portanto, passa a ser uma lente, um filtro através do qual se deve ler e interpretar as categorias e os institutos de todos os ramos do Direito. (INCRA, 2016b, p. 19)

No caso da política de reforma agrária, a Lei Agrária regulamentou o tópico da Constituição que trata dessa política. A Lei agrária, específica para a política de Reforma Agrária, ao contrário do Estatuto da Terra, recepcionou vários itens do Estatuto da Terra, mas não todos, até porque o Estatuto da Terra também se destinava à colonização. Argumentam que, por isso, alguns critérios estabelecidos no Estatuto da Terra e principalmente no Decreto 59.428/1996¹⁵² que regulamenta o Estatuto, que não foram recepcionados na Lei Agrária não devem ser mais considerados, teriam sofrido revogação tácita. Para os procuradores ainda: “A

¹⁵¹ Cabral (2021, p. 10) observa que, muitas vezes, os ministros só repetem os encaminhamentos do corpo técnico: “Acrescente-se ao cotejo feito uma peculiaridade própria do ativismo no bojo dos processos de contas, que concerne ao fato que há no TCU um corpo técnico de auditores de controle externo que é quem subsidia as deliberações a serem tomadas pelos seus Ministros. Há uma cisão na atuação, cabendo aos auditores a realização das auditorias e fiscalizações, competindo aos Ministros, com base nesse trabalho técnico realizado, tomar as suas decisões”.

¹⁵² O Decreto n. 59.428/1966, um dos diversos regulamentos do Estatuto da Terra, prevê as condições para distribuição de parcelas em projetos de colonização oficial, pois ele regula o capítulo III do estatuto da Terra sobre colonização: “Art 64. As parcelas em projetos e colonização federal serão atribuídas a pessoas que, sendo maiores de 21 e menores de 60 anos, preencham as seguintes condições: I - Não sejam: proprietários de terreno rural; proprietários de estabelecimento de indústria ou comércio; funcionários públicos e autárquicos, civis e militares da administração federal, estadual ou municipal. II - Exerçam, ou queiram efetivamente exercer, atividades agrárias e tenham comprovada vocação para seu exercício. III - Comprometam-se a residir com sua família na parcela, explorando-a direta e pessoalmente; IV - Possuam boa sanidade física e mental e bons antecedentes; V - Demonstrem capacidade empresarial para gerência do lote na forma projetada” (Brasil, 1966, p.12).

não recepção de normas de regimes constitucionais anteriores e a revogação tácita de legislação subsequente sobre mesma matéria são diretrizes interpretativas da teoria jurídica e não podem ser olvidadas” (INCRA, 2016b, p. 22).

A disputa pelo sentido das leis é cada vez mais central no processo, tanto que agora pelo INCRA falam os procuradores que, de certa forma, querem afirmar sua qualificação para a interpretação das leis. O texto base do TCU, o relatório, foi feito por técnicos que são auditores. Como vimos no capítulo 2, é comum ministros do Tribunal de Contas buscarem formação em Direito e é provável que auditores com expectativas de fazer carreira no órgão busquem essa qualificação profissional. Mas a formação em Direito não é requisito para ser auditor do TCU. E nem para ser ministro. Então vemos nesse caso uma disputa entre procuradores, formados em Direito e aprovados em concurso para a área jurídica, e auditores do TCU que não são necessariamente formados em Direito. No entanto, enquanto aos auditores representam um órgão bastante fortalecido, os procuradores que atuam no INCRA representam um órgão enfraquecido.

Além dessas questões mais gerais, outras opções metodológicas e resultados numéricos dos cruzamentos foram questionados pelo INCRA¹⁵³. Uma das opções metodológicas questionadas pelo INCRA foi o fato de o TCU usar as informações prestadas no CadÚnico, que é autodeclaratório, como prova de residência na apuração do indício de moradia (indício 13). O INCRA considera, por exemplo, que os endereços informados podem ser endereços postais de outras pessoas que sejam mais acessíveis, visto que os assentamentos algumas vezes têm acesso limitado. Além disso, o INCRA considera inadequado usar município como unidade para avaliar o meio rural; considera e afirma que o órgão trabalha com a noção de território, e que podem existir relações territoriais num raio de 50 a 100km a partir dos assentamentos.

Para o indício 15, o INCRA questiona o uso de assinatura de ateste de recebimento de serviço de assistência técnica num assentamento como comprovante de irregularidade. Para o TCU, assinaturas de ateste de pessoas que não são beneficiários de um assentamento específico numa atividade realizada nesse assentamento seriam indícios de que esses indivíduos seriam ocupantes irregulares no assentamento. O INCRA insere documento produzido pela área técnica do INCRA na sua peça de defesa, com explicação detalhada sobre as modalidades de prestações de serviços de assistência técnica realizadas pelas entidades contratadas. Uma

¹⁵³ Não vou repetir alguns questionamentos sobre o qual já foi tratado na análise da outra manifestação, como é o caso da questão de compatibilidade entre ser assentado e servidor público, empresário e político, mas estes questionamentos estão presentes no texto.

questão central é que existem atividades de assistência técnica de caráter individual e de caráter coletivo. Nas atividades de caráter coletivo, como os intercâmbios de caravanas agroecológicas, dias de campo, visitas a unidades demonstrativas, comumente se reúnem beneficiários de assentamentos vizinhos. Então, ao assinar o ateste do serviço fora do seu assentamento, o beneficiário, ou algum familiar, pode simplesmente participar de uma atividade coletiva fora do seu assentamento de origem e não há por que considerá-lo um ocupante irregular de outro assentamento. O INCRA destaca que além de existir justificativa técnica para essas situações, elas são uma estratégia para os processos de construção do conhecimento entre famílias assentadas.

No caso dos aposentados por invalidez, indício 7, o INCRA destaca que a maior parte ocorre após a homologação, ou seja, pode ter se dado no âmbito do trabalho no assentamento. Para a defesa do INCRA querer excluir esses assentados do programa de reforma agrária, além de não ter base legal, pode contribuir para um quadro de vulnerabilidade social e representar uma “violação do princípio da dignidade humana.” (INCRA, 2016b, p. 51).

Em termos de resultados levantados, o INCRA esclarece que, no caso do indício 1, beneficiários podem ter dois registros no SIPRA por troca legal de lote ou devido a separação de casais com reassentamento dos ex-cônjuges/ companheiros em outro lote. Dos 23.197 indícios apontados pelo TCU, 11. 289 casos se referem a troca de lotes. Fazem parte do restante as pessoas separadas e reassentadas.

Outra situação analisada pelo INCRA diz respeito ao indício 3 sobre beneficiários proprietários de imóvel rural maior que 1 módulo rural. O SIPRA não diferencia qual beneficiário está associado a políticas de assentamentos e qual beneficiário está associado a política de regularização fundiária (ou colonização). Na averiguação realizada pelo INCRA, foi observado que os indícios de irregularidade, nesse caso, muitas vezes se referiam a casos de regularização fundiária que não têm os mesmos parâmetros sobre tamanho de lotes existentes na política de reforma agrária (INCRA, 2016b, p. 41)¹⁵⁴.

O INCRA foi instado a responder sobre os fatos apontados nos itens 9.6.1 até 9.6.6 sobre a seleção de beneficiários e, apesar de não ter tido acesso ao material que originou essas afirmações, apresenta algumas considerações que pretendem demonstrar que órgão está atuando para melhorar suas práticas na seleção e supervisão incorporando as orientações dos órgãos de controle, segundo as políticas governamentais no direcionamento da execução do

¹⁵⁴ Inclusive o “senador” assentado na reforma agrária, como gosta de destacar tanto o TCU e alguns meios de comunicação, faz parte de projeto de regularização fundiária.

PNRA. Cita a elaboração da Instrução Normativa 71/2012 para atender sugestões do Acórdão 391/2004-TCU-Plenário; a edição da Portaria 06/2013, que aperfeiçoa os procedimentos administrativos de seleção de beneficiários; a busca por realizar convênios com órgãos da administração pública com vista a obter acesso a bancos de dados;

O INCRA argumenta que as seleções realizadas pelo INCRA baseadas na NE 45/2005 seguem, a seu modo, os princípios de publicidade, impessoalidade e legalidade. Conforme defesa:

A NE/Incra nº 45/2005 constitui um sistema próprio de seleção, incompreensível, certamente, para quem busca compreendê-lo sob a lente habitual de um concurso público ou de exame vestibular¹⁵⁵. Contudo, há de registrar que embora tenha um caráter nacional, o art. 4º da norma, realiza-se no âmbito de cada Superintendência, visando ao assentamento de famílias em situação de vulnerabilidade social e econômica em um imóvel específico e determinado. (INCRA, 2016b, p. 80)

No final da manifestação, o INCRA pede acesso aos relatórios das auditorias, reabertura do prazo para apresentação de nova defesa, retirada do sigilo da relação de beneficiários com indícios de irregularidade para que possam ser notificados e apresentar defesa caso seja de seu interesse. Por fim, pede que a representação seja julgada improcedente e a medida cautelar seja revogada.

Na leitura integral das defesas do INCRA, fica ainda mais nítido que existia “pressa” em publicar o Acórdão, visto que a decisão foi tomada antes de finalizados os relatórios das auditorias. O fato de o INCRA não ter obtido acesso à totalidade dos relatórios e não poder fazer uma defesa mais completa pode sugerir que a decisão do TCU pela suspensão da política já estivesse tomada, ou seja, não dependia das explicações que o INCRA pudesse trazer. A decisão antes de finalizadas as auditorias, o não fornecimento da totalidade do material para que o INCRA pudesse fazer sua defesa completa e a ênfase no Acórdão para que a SecexAmbiental efetuassem os encaminhamentos com urgência, tudo indica pressa do TCU para publicar o Acórdão e aproveitar o contexto político onde a descoberta e coibição de irregularidades na gestão do Executivo dava destaque para os atores que a conduzissem. Ou seja, o TCU parece ter orientado sua ação para um fim já visado antecipadamente. O TCU, ao conseguir impor sua decisão frente a um órgão mais fraco como INCRA, paralisar a política de

¹⁵⁵ É interessante observar que, como aponta Rosilho (2016), a edição de atos de pessoal é uma das atividades que absorve mais servidores do TCU e essa atividade foi expandida após a constituição de 1988 quando o TCU passou a editar também atos de admissão. Para o autor, a obrigatoriedade de concurso público para recrutamento dos servidores públicos a partir de então, fez o legislador achar que seria importante ter um fiscal para essa ação do governo. Ou seja, a lógica do concurso público é central na atuação do TCU.

reforma agrária, criminalizar os beneficiários dessa política num momento de crise, conseguiu o protagonismo no campo institucional que busca continuamente.

3.3.4 Reações dos movimentos sociais e partidos políticos

Os movimentos sociais e partidos políticos alinhados com a causa da reforma agrária receberam com surpresa e indignação a suspensão da política determinada no Acórdão. As críticas desses atores se concentram principalmente na proibição do assentado de poder “melhorar de vida”, nos erros de sistemas e interpretação que tomam por irregular quem não é e no desconhecimento do TCU acerca da reforma agrária.

3.3.5 Manifestações nos movimentos sociais

O fato de o assentado não poder mudar de vida – ou, na linguagem de defesa do INCRA, a aplicação das regras de ingresso como de permanência – está entre as críticas mais frequentes feitas pelos líderes de movimentos sociais ao Acórdão. Ildo Pereira, da direção nacional do MST, afirma:

“A lista do TCU tem vários absurdos. Temos companheiros assentados que são aposentados e estão impedidos e de dizer que são assentados. Além disso, o assentado não pode ser um técnico, um professor, pois o TCU vê isso como sinal de riqueza indevida. Não dá para aceitar que um assentado não pode também ter um carro no valor de 35 mil reais. Onde está escrita essa lei que o assentado não pode melhorar de vida?” (Weissheimer, 2016)

Outra questão também levantada é que os indícios muitas vezes são fruto de erros cadastrais ou de interpretação, como é o caso do relato do assentado José Luiz de Souza:

“Eles bloquearam meu cadastro dizendo que minha companheira tem menos de 17 anos, mas, na verdade, ela tem 27. O TCU alega também que ela é assistente administrativa, mas ela nunca teve vínculo empregatício em lugar nenhum e eu não faço ideia de onde eles tiraram isso. Ela é assentada e filha de assentados. (...) Outra coisa que eles disseram é que ela não mora aqui no local do assentamento, mas isso é porque eu morei quase três anos em Brasília uns anos atrás, atuando na luta agrária, e uma vez ela foi passar um tempo comigo, aí um dia precisou de atendimento médico e nós tivemos que tirar um cartão do SUS pra ela. Por conta desse cartão que foi tirado em Brasília, o TCU alega que ela não mora aqui no Piauí.” (Sampaio, 2016)

Os bloqueios administrativos “irregulares”¹⁵⁶ de beneficiários que estariam sendo penalizados equivocadamente pela decisão do TCU são a maior preocupação da Federação dos Trabalhadores na Agricultura em Mato Grosso (FETAGRI/MT) que divulgou a realização de uma reunião com o INCRA e agricultores para a busca de soluções para evitar que as famílias que foram bloqueadas irregularmente continuem sendo prejudicadas pela determinação do TCU (FETAGRI-MT, 2016).

O nítido desconhecimento dos técnicos do TCU sobre o meio rural e a política de reforma agrária especificamente também é lembrado nos depoimentos, como por Alexandre Conceição, da direção nacional do MST:

“Eles pararam a reforma agrária por conta desse acórdão. (...) Os técnicos do TCU não conhecem a fundo essa questão e aí o Tribunal toma uma decisão que simplesmente paralisa a economia rural. Em muitas regiões, estamos perdendo o ano agrícola por causa dessa medida dramática” (Sampaio, 2016)

Para o assessor do núcleo agrário do PT, João Marcelo Intini, a postura do TCU demonstra não só um desconhecimento, mas também uma visão conservadora e liberal¹⁵⁷ sobre o tema:

“Esta é a primeira vez que vejo um trabalho do TCU tão mal amparado em termos de metodologia. Se olharmos para os critérios que eles apontaram, é como se o Tribunal estivesse dizendo que assentado não pode, por exemplo, ter vida política, já que não pode se eleger, não pode progredir social nem economicamente, entre outras coisas, senão deixa de ser beneficiário da reforma agrária. [...] Essa é uma visão conservadora, liberal, além de ser um descalabro e um excesso de poder por parte do TCU”. (Sampaio, 2016)

Líderes do MST também detalham os prejuízos amplos e variados que a situação de bloqueio traz aos assentados. Em depoimento, Ildo Pereira relata:

“O assentado tem o seu talão de produtor. Agora, quando vai vencer a última nota do talão, ele está impedido de pegar um novo talão para vender o seu produto. Isso está acontecendo com vários produtores de leite. Ingressar numa universidade também virou um problema. Nós tivemos um exemplo claro disso na turma de Veterinária que formamos. Dos quinhentos e poucos alunos que estavam aptos a frequentar a faculdade só conseguimos inscrever 149, cujos pais estavam com a situação legalizada. Os demais não conseguiram a certidão que comprova que são filhos de assentados da reforma agrária. Isso é um absurdo que está provocando uma revolta muito grande nos assentamentos”. (Weissheimer, 2016)

¹⁵⁶ É interessante a inversão feita no texto da FETAGRI: irregulares são os bloqueios a beneficiários que não têm, de fato, irregularidades.

¹⁵⁷ Para Leite, Castro e Sauer (2018), o TCU mostra uma visão preconceituosa sobre a reforma agrária no Acórdão.

A denúncia dessa situação, bem como da paralisia do programa de Reforma Agrária, foram dois dos principais pontos da agenda da jornada nacional de mobilização que o MST realizou em Porto Alegre no mês de setembro de 2016 e que ocupou os pátios do Ministério da Fazenda e do Incra.

As manifestações dos trabalhadores e de seus representantes traduzem para uma forma mais real o conteúdo que o TCU – e mesmo os procuradores do INCRA – disputam abstratamente. A disputa entre “critérios de ingresso x permanência” é traduzida pela indignação em relação à proibição da possibilidade dos assentados melhorarem de vida. Também se percebe que os trabalhadores simplesmente classificam como absurdas algumas posições do TCU como o questionamento da possibilidade de melhorar de vida ou a possibilidade de atuação política. O depoimento dos trabalhadores também traduz materialmente o *periculum in mora reverso*, quando elenca vários problemas que advirão do bloqueio dos cadastros dos beneficiários com indícios de irregularidades. Vários desses problemas estão relacionados com questões de prejuízos financeiros devido à dificuldade de comercialização dos produtos dos assentados. Esse prejuízo “reverso” da suspensão da política que o TCU não calculou, mas decidiu que seria “menor”, tem inúmeras facetas e desdobramentos que talvez os técnicos do órgão de controle nem imaginem existir.

3.3.6 Encaminhamentos dos partidos políticos

O Núcleo Agrário do Partido dos Trabalhadores (PT) na Câmara Federal oficiou o Ministério Público Federal (MPF) no dia 26/08/2016, pedindo providências por parte da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC/MPF). Na sequência, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC/MPF) solicitou ao procurador-geral da República, Rodrigo Janot, que apresente ao Supremo Tribunal Federal um pedido de inconstitucionalidade do Acórdão do Tribunal de Contas da União que paralisou a política de reforma agrária. No pedido ao PGR, a procuradora federal dos Direitos do Cidadão, Deborah Duprat, solicita a proposição de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), tendo como base a violação aos artigos 1º, 3º, 5º e 6º da Constituição Federal. No texto da PFDC é destacado que a medida cautelar impediu 578 mil beneficiários de acessarem políticas públicas indispensáveis ao exercício de direitos fundamentais sem que tivessem a oportunidade de se defenderem. A PFDC lembra que a decisão foi tomada somente em função de indícios que são,

em sua maioria, questionados pelo próprio INCRA, que critica a metodologia utilizada e, especialmente, a interpretação conferida à legislação de regência da reforma agrária.

O Gabinete do deputado federal João Daniel (PT/SE), coordenador do núcleo agrário do PT, encaminhou pedido de reconsideração do Acórdão ao ministro presidente do TCU, Aroldo Cedraz¹⁵⁸.

O texto afirma que no Acórdão ocorre “a responsabilização dos assentados, por irregularidades próprias do órgão executor da reforma agrária” e que o Acórdão “criminalizou e puniu, de forma cruel, sem direito à defesa, quase 600 mil famílias de brasileiros”¹⁵⁹ (Câmara dos Deputados, 2016a, p. 1).

São também enfatizados os efeitos sobre a dinâmica produtiva dos assentamentos, com milhares de assentados não podendo acessar às políticas públicas – especialmente ao programa de crédito garantia safra e ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) – o que traria vários prejuízos econômicos e sociais¹⁶⁰.

A mobilização dos deputados do núcleo agrário do PT terá como uma das consequências, como se verá no capítulo 4, o despacho do Ministro Augusto Sherman¹⁶¹ solicitando à SecexAmbiental a reavaliação dos bloqueios do acesso ao Garantia Safra e ao Programa de Aquisição de Alimentos.

Em nota técnica¹⁶² destinada ao ministro Augusto Sherman, o deputado federal Léo de Brito (PT-Acre) busca esclarecer as especificidades dos beneficiários da reforma agrária que estão nas Unidades de Conservação de Uso Sustentável (Reservas Extrativistas — Resex e Reservas de Desenvolvimento Sustentável) e mostrar a inadequação dos critérios gerais utilizados pelo TCU para avaliar essa população.

Inicialmente é apresentado um histórico sobre o percurso institucional que transformou a população das reservas extrativistas em beneficiários da reforma agrária. O texto indica que:

A luta pela reforma agrária e a defesa dos direitos de posse na Amazônia seguiu caminhos diferenciados das demais regiões do país devido a peculiar forma de

¹⁵⁸ Peça 83 do processo TC 000.517/2016-0.

¹⁵⁹ A criminalização dos movimentos sociais e dos beneficiários de políticas sociais é comumente associada ao desmonte das políticas, como mostram Sabourin, Craviotti e Milhorange (2020), que estudaram o controle excessivo e a interpretação literal em relação aos contratos de compras públicas nos contratos do PAA de algumas cooperativas do Paraná levaram líderes de associações e presidentes de cooperativas a prisão.

¹⁶⁰ Não vou repetir alguns questionamentos que já foram tratados na análise das outras peças, como é o caso da questão de compatibilidade entre ser assentado e servidor público, empresário e político, mas eles estão destacados no texto.

¹⁶¹ Peça 84 do processo TC 000.517/2016-0.

¹⁶² Peça 88 do processo TC 000.517/2016-0.

utilização dos recursos naturais, base de sobrevivência das populações ali residentes. Em 1985 o Conselho Nacional dos Seringueiros formulou a ideia de Reserva Extrativista como uma reforma agrária específica para os grupos sociais que utilizavam a borracha e outros produtos florestais como meio de vida: as áreas não deveriam ser divididas em lotes individuais, não haveria titulação privada, e as famílias se organizariam em associações de moradores.

A primeira resposta a essa demanda surgiu no INCRA em 1987 quando foi regulamentado o Projeto de Assentamento Extrativista (PAE) destinado a um público da reforma agrária que se distinguia dos agricultores familiares por desenvolver uma economia baseada na coleta de produtos florestais ao lado da caça, pesca e agricultura de subsistência. (Câmara dos Deputados, 2016b, p. 2)

Seguem-se as alterações institucionais que possibilitaram a incorporação dessas populações tradicionais entre os beneficiários da política do INCRA. No entanto, como lembra o texto, essas populações não são assentadas em lotes da reforma agrária; são moradores históricos dessas áreas. Por isso, muitos dos critérios utilizados pelo TCU para avaliar a situação de (ir)regularidade não são pertinentes nesse caso. Citam o caso dos ocupantes de cargos públicos, mandatos eletivos e empresários – situações que poderiam, inclusive, ser desejadas dentro das unidades de conservação.

3.4 Conclusão do capítulo

A partir da análise do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário foi possível perceber o TCU tentando se fortalecer e ampliar o escopo da sua atuação no campo institucional.

Uma das estratégias utilizadas pelo TCU para alcançar esse objetivo é de se afirmar/fortalecer dentro do campo jurídico para disputar com propriedade o sentido das leis. A busca de afirmação do TCU no campo jurídico se manifesta de várias formas. Podemos perceber, por exemplo, na busca de seus ministros por se qualificar como juristas, seja por meio da formação acadêmica em Direito, nas suas autodefinições na página do TCU como juristas ou na linguagem usada no voto. Dessa forma, e pensando na definição de Bourdieu (1989b, p. 212) para campo jurídico, os ministros buscam reforçar sua competência técnica e social de interpretar os textos jurídicos para participar da “concorrência pelo monopólio do direito de dizer o direito”.

Uma das principais divergências no Acórdão do TCU com o INCRA se concentra justamente nas opções interpretativas polêmicas que o TCU utilizou, como interpretar os critérios de ingresso na política de reforma agrária como critérios de permanência, por exemplo. Opção questionada pela direção do INCRA por meio dos procuradores da PFE, que

consideravam a interpretação das leis feita pelo TCU equivocada, e pelos movimentos sociais e partidos políticos, que consideravam um absurdo os assentados não poderem melhorar de vida (e nem piorar), essa interpretação foi mantida pelo TCU até a suspensão da medida cautelar em 2017. Essa interpretação “produziu” um número muito elevado de indícios de irregularidade, o que gerou bastante destaque na mídia sobre a atuação do TCU. Assim, o órgão pode apresentar números bastante favoráveis do “benefício do controle”, a meta do TCU. Outra divergência central entre o INCRA e o TCU se refere a como tratar os beneficiários com indícios de irregularidade; para o INCRA, uma verificação administrativa seria o indicado, mas o TCU adotou a suspensão de várias ações da política.

No início de 2016, a questão da corrupção do governo federal era tema de destaque na mídia e no cenário das disputas políticas e discursivas e um órgão que tem justamente a função de controlar a correção dos gastos públicos tende a ganhar relevância nessa conjuntura. Além disso, como lembra Commaille (2007), a questão da eficiência econômica ganhou centralidade no mundo do direito, e o TCU analisa as políticas públicas justamente por esse viés de preponderância da eficiência econômica.

Nessa situação política, e em disputa com um órgão enfraquecido como o INCRA, o TCU conseguiu êxito em afirmar a sua interpretação bastante restritiva do que deveria ser reforma agrária e a sua percepção de assentados como potenciais irregulares que devem ser constantemente vigiados. E apesar da sua inspiração no Judiciário, restringiu a possibilidade de defesa do INCRA. A ação do TCU por meio do Acórdão fortalece o órgão de controle porque amplia a sua atuação – e seu poder, portanto – mas também fortalece o grupo dos dominantes contrários à reforma agrária, com destaque ao setor do agronegócio, demonstrando a ideia da dupla determinação das ideologias indicada por Bourdieu. Segundo esse autor, as ideologias devem as suas características tanto à classe a quem elas servem quanto ao interesse específico daqueles que as produzem (Bourdieu, 1989a). O TCU defende tanto os seus interesses de ampliação de poder institucional quanto os interesses de grupos dominantes contrários a realização da política redistributiva. Como bem afirma Bourdieu (1989b), os juristas não são simplesmente representantes das classes dominantes, no entanto, geralmente têm o mesmo *habitus* e compartilham a mesma visão de mundo dessa e, por isso, dificilmente tomarão decisões que sejam contrárias aos dominantes. Percebe-se nitidamente, além de grande desconhecimento sobre a realidade em que interferem, a visão negativa sobre os assentados, características das classes dominantes no campo brasileiro, que está na base dos argumentos utilizados pelo TCU para justificar suas opções interpretativas ou ações.

O objetivo declarado da atuação do TCU foi paralisar a política para evitar gastos com “possíveis” beneficiários irregulares. Entretanto, vimos o órgão de controle, também nesse caso, procurando interferir na política por meio de determinações, recomendações e avaliações sobre as escolhas políticas presentes na política, como quando existe a sugestão de que o INCRA deveria priorizar a fiscalização dos assentados frente a outras de suas atribuições.

Além disso, o Acórdão criminalizou os assentados, aos quais atribuiu os indícios de irregularidades. Esses assentados passaram a ser tratados como irregulares até que provassem o contrário, a sua regularidade. Esses assentados, no entanto, não teriam o direito de se defender diretamente frente ao TCU, pois não eram parte do processo. Os bloqueios administrativos realizados em função do Acórdão tiveram várias consequências como relatado pelos assentados. A intervenção no TCU na política, além de atingir diretamente os beneficiários aos quais foram atribuídos indícios de irregularidades e interromper a seleção de novos beneficiários, atingiu de forma indireta, inclusive, beneficiários que não tinham nenhum indício de irregularidade. Quando há alteração de normas – e desde 2016 aconteceram várias mudanças para atender as determinações do TCU, como veremos nos próximos dois capítulos – pode ser necessário paralisar o SIPRA, o que pode comprometer a emissão de DAPs, CCUs, certidões.

A paralisação das novas homologações também afetou de forma indireta beneficiários já homologados e regulares. Com a paralisação de homologação de novos beneficiários, o módulo candidato do SIPRA ficou inoperante. Esse módulo é utilizado também para a inclusão de cônjuges/companheiros(as). Com o fechamento do módulo do SIPRA a partir de 2016 até que fosse estabelecida nova normativa de seleção, os beneficiários que contraíram matrimônio ou estabeleceram união estável não puderam inserir seus cônjuges ou companheiros(as) no SIPRA como “titular 2”, mesmo quando o beneficiário titular 1 estava regular e o novo cônjuge/companheiro atendesse a todos os critérios de elegibilidade. Dessa forma, esses titulares 2, por exemplo, não puderam receber certidões de assentado emitidos pelo SIPRA comumente solicitadas para requer benefícios no INSS. Ou seja, é possível percebermos que o Acórdão atingiu de forma muito ampla e difusa os beneficiários da reforma agrária – tanto os de fato irregulares como aqueles com indícios de irregularidade devido à interpretação do TCU ou problemas de sistema – e, inclusive, aqueles com nenhum indício de irregularidade.

CAPÍTULO 4

A “trajetória” da medida cautelar

O presente capítulo analisa as disputas e negociações que ocorreram durante a vigência da medida cautelar que paralisou várias ações do INCRA. A referida medida cautelar foi adotada no Acórdão 775/2016-TCU-Plenário em 06/04/2016 e suspensa no Acórdão 1976/2017-TCU-Plenário em 06/09/2017.

Trata-se de um período marcado pelo impeachment da Presidente Dilma Rousseff, seguido de mudança de governo no Executivo Federal e de reorientação da política fundiária, com as ações de titulação de assentamentos e de regularização fundiária passando a ter centralidade. A publicação da MP 759/2016, transformada na Lei 13.465/2017 (que, como veremos, tem forte ligação com o Acórdão 775/2016-TCU-Plenário), representa, em termos legais, a mudança implantada no período.

Procuramos relacionar a “trajetória” da medida cautelar com esse contexto político, buscando levantar e analisar a atuação dos vários atores que participaram das disputas em torno da suspensão cautelar e, dessa forma, retratando o evento em sua complexidade. Voltamo-nos para as permanências e mudanças de posicionamento no TCU (técnicos e ministro) por meio da análise dos três¹⁶³ acórdãos publicados na sequência do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário. Veremos como a mudança de gestão no Executivo, com o início do governo do Presidente Michel Temer, afetou o posicionamento do INCRA em relação ao Acórdão por meio das respostas¹⁶⁴ do órgão fundiário ao TCU. A atuação de parlamentares ligados à pauta agrária, do Ministério Público Federal (MPF), do Banco do Brasil e do Supremo Tribunal Federal (STF) também fazem parte dessa trajetória de disputa e negociação que se dá no campo institucional.

Para esse levantamento, além dos três acórdãos publicados no período, consultamos o processo TC_000517_2016_0 – 21012016, que contém todas as 468 peças¹⁶⁵ do histórico do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, onde foi concedida a medida cautelar solicitada pela

¹⁶³ Acórdão 1086/2016-TCU-Plenário; Acórdão 2451/2016-TCU-Plenário; Acórdão 1976/2017-TCU-Plenário.

¹⁶⁴ Chamarei, de forma ampla, todos os documentos do INCRA produzidos em função do Acórdão e direcionados ao TCU de “respostas do INCRA”. Durante o texto explicarei a que tipo de resposta estou me referindo: manifestação, relatório, plano, nota técnica, entre outros.

¹⁶⁵ Peça: nome de um documento ou de um conjunto de documentos que foram inseridos no processo de forma conjunta. As peças são bastante variadas: compreendem desde solicitações de acesso ao processo até as respostas do INCRA compostas de vários documentos.

SecexAmbiental. Do processo destacaremos as peças produzidas por órgãos diversos do TCU, pois a versão oficial do TCU já está inserida nos acórdãos publicados.

O capítulo será dividido em quatro partes que representam as etapas do processo:

- i. na primeira parte analisaremos a continuação da disputa entre INCRA e TCU em relação aos marcos interpretativos adotados no Acórdão 775/2016-TCU-Plenário;
- ii. na segunda analisaremos o período de negociação entre TCU e INCRA iniciado após a troca dos gestores do órgão de terras;
- iii. na terceira o destaque é a publicação da medida provisória (MP) 759/2016 e a relação desta com o Acórdão do TCU;
- iv. na quarta parte analisaremos o Acórdão 1976/2017-TCU-Plenário, que suspende a medida cautelar e faz uma série de determinações ao INCRA, bem como a manifestação do STF em relação à matéria.

4.1 Primeira parte: a disputa continua

Como vimos no capítulo 3, logo após a publicação do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, o INCRA, por meio da Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA (PFE)¹⁶⁶, produziu manifestação oficial onde solicitava que fosse suspensa a medida cautelar por discordar da interpretação da legislação feita pelo TCU, considerar que ele cerceou sua defesa e acreditar que essa medida extrema traria muitos prejuízos. O órgão de terras também solicitava maior prazo para produzir as informações solicitadas pelo TCU e atender às determinações constantes no Acórdão. Além disso, opôs embargos de declaração¹⁶⁷.

No início de maio de 2016 aconteceram dois eventos que, apesar de terem sido, em tese, realizados para resolver parte da disputa envolvendo o Acórdão, só exacerbaram o clima de disputa. Em 03/05/2016 foi publicado o Decreto nº 8.738 /2016, que incorpora algumas compreensões defendidas pelo INCRA à legislação. E, praticamente ao mesmo tempo, em 04/05/2016, foi publicado o Acórdão 1086/2016-TCU-Plenário, no qual o TCU nega os embargos declaratórios opostos pelo INCRA. Também nesse período ocorreu a primeira manifestação do Ministério Público no TCU sobre a auditoria.

¹⁶⁶ A procuradoria federal especializada junto ao INCRA é a unidade da Advocacia Geral da União responsável por representar judicial e extrajudicialmente o instituto, de acordo com as normas da Procuradoria-Geral Federal (PGF). As atribuições de forma mais detalhada estão disponíveis on-line (INCRA, 2022a).

¹⁶⁷ Embargos de declaração: tipo de recurso em que os órgãos fiscalizados podem apresentar frente ao TCU; cabe quando houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão do Tribunal.

4.1.1 Acórdão 1086/2016-TCU-Plenário¹⁶⁸ de 04/05/2016

O Acórdão 1086/2016-TCU-Plenário, publicado em 04/05/2016, é a resposta do TCU aos embargos de declaração opostos pelo INCRA em face do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário. O INCRA autuou os embargos de declaração no dia 25/04/2016 e baseou sua solicitação na existência de:

- a. Obscuridade (devido a dúvidas sobre quais normativas e interpretações deveriam ser utilizadas nos casos concretos);
- b. Contradição (quando as orientações do TCU são contrárias a decisões judiciais de casos concretos);
- c. Omissão (devido a menções no Acórdão a auditorias não finalizadas, portanto, não disponíveis para consulta do INCRA).

Os procuradores, representantes do Instituto de Terras, também solicitaram aumento dos prazos para atender as exigências de manifestação estipuladas no Acórdão 775/2016-TCU-Plenário. O INCRA havia sido instado a, dentro de 15 dias,

- manifestar-se sobre o mérito da representação, abordando todos os pontos indicados na derradeira instrução técnica produzida pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmbiental) para o Acórdão;
- apresentar a relação dos presidentes da Autarquia e dos diretores responsáveis pelos processos de seleção dos beneficiários da reforma agrária e de supervisão ocupacional, discriminando seus períodos de gestão e detalhando suas responsabilidades institucionais nos processos de trabalho referidos;
- enviar ao Tribunal relação dos assentamentos oriundos do Programa Nacional de Reforma Agrária que, após atingirem grau de satisfação adequado, em vista dos objetivos do programa, se tornaram autossustentáveis.

Além disso, o Tribunal também estabeleceu o prazo de 15 dias para que o Ministério do Desenvolvimento Agrário/MDA se manifestasse sobre a aderência das disposições da portaria MDA 6/2013 aos critérios legais e normativos que regem a reforma agrária.

O ministro relator Augusto Sherman Cavalcanti observa que os embargos opostos a deliberações de cunho cautelar devem ser recebidos com efeito parcial. O ministro não acolhe

¹⁶⁸ Peças 28, 29 e 30 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016: acórdão, voto e relatório (TCU, 2016c).

o pedido do INCRA por considerar se tratar de dúvidas subjetivas (e não questões objetivas) e o Tribunal não ter a função de orientar nesses casos. O ministro, no entanto, considerou razoável conceder a dilatação dos prazos originalmente impostos.

Nesse acórdão há bastante referência a exemplos do Judiciário para justificar argumentos adotados pelo ministro, explicitando a busca por aproximar o TCU desse Poder, como, por exemplo, nesse trecho do argumento do ministro sobre a questão de dúvidas subjetivas: “Não é o Poder Judiciário órgão de consulta para dar esclarecimentos sobre questões de dúvida subjetiva de uma das partes.” (Brasil, 2016c, p.12).

Outra questão que se repete nesse acórdão é a busca do TCU em relação ao protagonismo na interpretação das normas. O Acórdão demonstra uma busca ativa para o TCU se incumbir da avaliação da legalidade das normativas. O INCRA argumentou que a IN 71/2012 traria orientações diferentes das do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário. O ministro popôs ao Tribunal que

seja expressamente determinado àquela secretaria (SECEX Ambiental) que avalie as disposições constantes da IN 71/2012 e, se entender oportuna alguma intervenção deste TCU, em face de eventual ilegalidade do procedimento ali previsto para a regularização das parcelas ocupadas sem autorização do Incra, represente a este Tribunal, em processo autônomo, de forma a propiciar o exame da matéria por esta Corte. (Brasil, 2016c, p. 16)

Ao buscar um lugar destacado na avaliação e defesa da legalidade, o TCU busca reforçar sua legitimidade. Como a crença na legalidade, segundo Weber (2014), é o que caracteriza a dominação burocrática-legal legítima, ocupar esse lugar de destaque na defesa da legalidade reforça o papel de protagonista do TCU dentro do Estado.

Esse acórdão, além do relatório, do voto do relator e do acórdão em si, traz também declaração de voto do ministro Raimundo Carreiro. O ministro destaca seu histórico de “incansável apoio” aos esforços do Tribunal no combate aos desvios do Programa Nacional de Reforma Agrária. Ele relata sua atuação referente à matéria como a sugestão de auditoria em 2007, que teve vários desdobramentos (outras auditorias) e deixou o ministro satisfeito, como afirmado no trecho da declaração de voto:

Verifico, assim, com honrada satisfação, que minha iniciativa em 2007, acolhida pelo Plenário, continua a gerar reflexos, propagando-se em reiteradas ações de controle sobre uma política pública cuja execução persiste, por décadas, marcada por tão graves distorções, como as reveladas no presente trabalho e nas iterativas fiscalizações que este Tribunal tem realizado nos últimos anos. (Brasil, 2016c, p. 23)

O ministro aproveita o espaço para enaltecer o trabalho do TCU e dele próprio, ao mesmo tempo que associa a política de reforma agrária com contínuas “distorções”. Na manifestação em questão parece que o sucesso da ação do TCU existe principalmente porque ações de controle geram várias outras ações de controle – e assim aumentam a importância e o protagonismo do órgão de controle – e não porque as fiscalizações auxiliam na melhora da política fiscalizada. Dessa forma, a fala do ministro reforça a percepção de estudiosos como Arantes e Moreira (2019), que consideram que o TCU trabalha principalmente para aumentar seu poder.

O Plenário viu, relatou, discutiu e rejeitou os embargos de declaração opostos pelo INCRA em face do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário em sessão de 04/05/2016. Seguindo a orientação do relator, o Plenário concedeu dilatação dos prazos solicitados pelo INCRA. Foram concedidos mais 30 dias para que o instituto se manifestasse sobre o mérito da medida cautelar e mais 15 dias para que o instituto apresentasse a listagem dos assentamentos que teriam se tornado autossustentáveis.

4.1.2 Decreto 8.738/2016

No mesmo período em que foi publicado o Acórdão 1086/2016, onde foram negados os embargos declaratórios opostos pelo INCRA, foi concedida a dilação do prazo de defesa solicitada pelo INCRA e foi editado o Decreto 8.738 de 03/05/2016, que traz regulamentações para a Lei Agrária.

O Decreto incorporou as definições presentes na Portaria 06/2013 do MDA e definiu que não perderá a condição de beneficiário da reforma agrária aquele que, após ter se tornado assentado, passar a ser servidor ou exercer função pública, passar a ser proprietário rural, passar a ser proprietário, quotista ou acionista de sociedade empresarial ou passar a auferir renda proveniente de atividade não agrícola superior a três salários mínimos.

Em 19 de junho, o relator do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, ministro Augusto Sherman Cavalcanti, escreveu um despacho¹⁶⁹ onde questiona a publicação desse decreto incorporando justamente na legislação da Reforma Agrária os critérios da portaria questionados pelo TCU. Para o ministro,

¹⁶⁹ Peça 51 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016: despacho do Ministro.

Causa espécie que os critérios referidos, os quais se encontram em debate no Tribunal de Contas da União, em face de possível ilegalidade, tenham sido objeto de incorporação ao referido decreto, justamente entre o lapso temporal existente entre a prolação do acórdão acautelatório e aquele exame dos embargos opostos pelo INCRA [...]. Ainda, causa espécie que tal decreto tivesse sido editado tão apressadamente, já no dia 3 de maio (um mês após a primeira deliberação do Tribunal neste feito, trazendo questionamentos à portaria) em que pese regulamentar uma Lei editada em 1993 [...]. (TCU, 2016a, p. 4)

Além de externalizar sua surpresa – ou contrariedade – o ministro pediu esclarecimentos à Casa Civil e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Nesse momento, o MDA já fora extinto. A não obediência imediata à decisão do TCU, dada a tentativa por parte do INCRA de diferentes meios de reverter a situação (especialmente por meio da publicação do decreto) provocou reação no ministro, que manifestou enfaticamente seu estranhamento em relação ao decreto e solicitou esclarecimentos.

Em resposta à interpelação do ministro, foi juntada resposta¹⁷⁰ ao processo em 24/06/2016 com três documentos: um da Casa Civil, um da presidência do INCRA e um da PFE. A Casa Civil¹⁷¹, já sob nova direção, informou estar estudando o caso, que requereria algum tempo devido à complexidade da questão. E complementou:

Identificaram-se, inicialmente, de fato, questões sensíveis e que estão sendo submetidas a um exame mais detido para avaliar a necessidade, ou não, da adequação dos normativos regentes da matéria aos contornos que se busca implementar para a Política Nacional de Reforma Agrária. (Casa Civil, 2016, p. 1)

Um ofício do presidente recém-empossado do INCRA¹⁷², Leonardo Góes Silva¹⁷³, elencou as atividades desenvolvidas pelo órgão para atender o Acórdão resultantes de uma reunião realizada no dia 13/06 com representantes do órgão de controle.

¹⁷⁰ Peça 60 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016.

¹⁷¹ Peça 60 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016.

¹⁷² Peça 60 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016

¹⁷³ Leonardo Góes de Silveira, nascido em Salvador, é Engenheiro Agrônomo pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), Mestrado em Ciências Agrárias pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) – 2006. Perito Agrário no INCRA desde 2006. Chefe da Divisão de Obtenção de Terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra (SR/23 SE). Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. 2008 a 2012. Superintendente Regional do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra (SR/23 SE). 2012 a 2015. Chefe da Divisão de Obtenção de Terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra (SR/23 SE). Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. 2008 a 2012. Presidente do INCRA Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra (Sede/DF). 2016 a 2018, Secretário da Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento – SIHS/BA, 2019 a 2022 (governo Rui Costa do PT) e atualmente Presidente da Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. – (Embasa), desde fevereiro/2023 no governo de Jerônimo Rodrigues do PT (Embasa, 2023).

Por fim, uma nota jurídica¹⁷⁴ da Procuradoria Federal Especializada no INCRA respondeu aos questionamentos do ministro sobre o decreto recém-editado. Para os procuradores, o decreto possui total compatibilidade com os princípios constitucionais e com a Lei Agrária. Repetem toda a argumentação já “exaustivamente” apresentada pelo INCRA sobre a existência de momentos distintos na política de reforma agrária: a admissão definida nos artigos 19 e 20 da Lei agrária e a permanência estabelecida nos artigos 21 e 22 da mesma lei. Também repetem a argumentação sobre a não recepção de alguns dispositivos do Estatuto da Terra na Constituição de 1988 e sobre a definição de agricultura familiar.

Nos esclarecimentos prestados ao ministro sobre o decreto, podemos perceber uma diversidade de posturas. Por um lado, a Procuradoria Federal Especializada continua a defender a sua interpretação das regras em oposição à interpretação das regras realizadas pelo TCU, mas agora ela já não é mais acompanhada tão firmemente pelos gestores. O novo presidente do INCRA, que é técnico de carreira do órgão, apresenta um tom mais administrativo e colaborativo na resposta. Bem menos “em disputa”, se compararmos com os documentos produzidos pela gestão anterior presidida por Maria Lúcia Falcón¹⁷⁵. A Casa Civil, por outro lado, aproveita para endossar as críticas à política de reforma agrária que é associada às gestões anteriores, ou seja, aos governos Lula e Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores.

Em 29/06/2016, o INCRA fez uma manifestação complementar¹⁷⁶ à resposta apresentada referente ao Acórdão 775/2016-TCU-Plenário dentro da dilatação de prazo para manifestação concedida pelo TCU. Nessa manifestação, a defesa do decreto tem centralidade ao lado da análise dos relatórios de auditorias feitas nas superintendências regionais aos quais o INCRA teve acesso em 31/05/2016, juntamente com o Acórdão 1086/2016-TCU-Plenário.

Na apresentação e defesa do Decreto 8.738/2016, que regulamenta a Lei Agrária, os procuradores destacam da redação do decreto a separação dos dois momentos dos beneficiários na política de reforma agrária. Assim, o Capítulo I do Decreto se refere à *seleção das famílias do programa nacional de reforma agrária* e corresponde aos artigos 19 e 20 da Lei Agrária, e o Capítulo II se refere à *verificação das condições de permanência do beneficiário no programa*

¹⁷⁴ Peça 60 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016.

¹⁷⁵ Maria Lúcia Falcón, nascida em Salvador, é graduada em Engenharia Agrônômica pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), mestre em Economia pela mesma universidade e doutora em Sociologia da Ciência e Tecnologia, pela Universidade da Brasília (UnB). Professora da Universidade Federal de Sergipe. Assumiu a presidência do INCRA em 18 de março de 2015 e foi substituída por Leonardo de Góes Silveira.

¹⁷⁶ Peça 64 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016: Resposta do INCRA – manifestação complementar.

nacional de reforma agrária e das ocupações irregulares e corresponde aos artigos 21 e 22 da Lei Agrária.

As vedações constantes no decreto são as seguintes:

Art. 7º Não poderá ser beneficiário do PNRA e terá indeferida ou não validada sua inscrição, quem: I - for servidor ou exercer função pública profissional, autárquica, em órgão paraestatal ou se achar investido de atribuições parafiscais; II - tiver sido excluído ou se afastado de programa de reforma agrária, de regularização fundiária ou de crédito fundiário sem consentimento do seu órgão executor; III - for proprietário rural, exceto o desapropriado do imóvel e o agricultor cuja propriedade seja insuficiente para o sustento próprio e o de sua família; IV - for proprietário, quotista ou acionista de sociedade empresária em atividade; V - for menor de dezoito anos, não emancipado na forma da lei civil; ou VI - auferir renda proveniente de atividade não agrícola superior a três salários mínimos mensais ou meio salário mínimo per capita. (Brasil, 2016b, p. 2)

Essas vedações já estavam estabelecidas anteriormente na legislação. No entanto, no decreto, existe uma ressalva praticamente igual à que existe na portaria do MDA, segundo a qual: “§ 2º Não perderá a condição de beneficiário aquele que, após adquirir a condição de assentado, passe a se enquadrar nos incisos I, III, IV e VI do caput.” (Brasil, 2013, p. 1).

Nos critérios de seleção do decreto há modificação em relação a alguns critérios da NE 45. Alguns critérios que estavam na NE 45, mas que não estavam na Lei Agrária, foram revistos. Como mostrado no capítulo 1, já na NE 18 de 2001 foram inseridos vários critérios adicionais de vedação em relação à Lei Agrária, que foram sendo replicados nas instruções normativas posteriores. Há uma reorientação especificamente em relação aos casos de pessoas com deficiência (PcDs) ou aposentadas por invalidez. Para os procuradores, não há respaldo para que sejam mantidas essas vedações, que não constam na Lei Agrária e afrontam os princípios estabelecidos pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência¹⁷⁷. Por isso, o Decreto estabelece que:

§ 1º Fica assegurada, comprovada a capacidade de exploração agrícola pelo conjunto familiar, a participação no PNRA das pessoas com deficiência, nos termos da alínea "d" do inciso I do caput do art. 2º da Lei nº 8.742, de 1993, e da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 - Lei Brasileira de Inclusão. (Brasil, 2016b, p. 3)

A capacidade de exploração agrícola pelo conjunto familiar também permite a inserção de aposentados por invalidez e do candidato que exerça mandato de representação sindical, associativa ou cooperativa. O argumento da possibilidade da compatibilidade de algumas

¹⁷⁷ No artigo 4º do Estatuto está estabelecido que toda pessoa com deficiência tem direito à igualdade de oportunidades com as demais pessoas e não sofrerá nenhuma espécie de discriminação.

situações, como tornar-se servidor público, e a exploração pelo conjunto familiar, serão recorrentes na defesa do INCRA.

Com a edição do Decreto, vários indícios apontados pelo TCU deixaram de ter base legal, como é o caso dos indícios de aposentadoria por invalidez e de PcDs¹⁷⁸.

Em relação aos relatórios, o INCRA argumenta que as situações irregulares que, em tese, embasavam as conclusões sobre os problemas sistêmicos na seleção de beneficiários, foram encontradas de forma isolada em duas ou três auditorias. Cita o exemplo da “ausência de motivação de eliminação de candidatos” que fora encontrada somente nos estados do Tocantins e Roraima. Por esse motivo, o INCRA considera que não dá para fazer afirmações sobre problemas sistêmicos na seleção de beneficiários de todas as superintendências do INCRA a partir de alguns achados pontuais.

Essa é uma divergência central nesse momento da disputa. Enquanto o INCRA argumenta que os achados de irregularidades encontrados foram pontuais, o TCU argumenta que são representativos de problemas sistêmicos dos processos de seleção¹⁷⁹. O TCU traz exemplos da menção a movimentos sociais nos documentos e processos de desapropriação de terras e definição de beneficiários, como no caso de um assentamento no Amapá, onde consta uma planta que mostra a divisão da área do assentamento entre a Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAGRI), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Federação da Agricultura Familiar (FAF), o Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST) e a FAFI.

Para o TCU, uma das origens do problema está na forma de divulgação das seleções, ou, mais especialmente, na ausência de ampla divulgação das seleções de beneficiários. Nas auditorias, o TCU obteve informações de que as seleções são divulgadas em prefeituras, na CPT, sindicatos ou movimentos sociais. Para o órgão de controle, essa divulgação deveria ser realizada em publicações em jornais de grande circulação, internet, diários oficiais ou qualquer outro meio de ampla divulgação, a exemplo do que acontece em outros concursos públicos. Esse será um ponto de honra do TCU: transformar as seleções para beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária em concursos públicos.

¹⁷⁸ Como se viu na manifestação do ministro e se verá no decorrer da história da medida cautelar, o TCU não concorda com a edição do decreto e investiga a ocorrência de ilegalidades em disposições do Decreto 8.738/2016 por meio da criação de outro processo (TC 017.742/2016-1).

¹⁷⁹ Peça 67 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016: pronunciamento da unidade (SecexAmbiental).

4.1.3 Investigação das responsabilidades dos gestores

O TCU passou a arrolar os presidentes e diretores que deveriam ser ouvidos em audiência¹⁸⁰. Houve o apontamento das responsabilidades do cargo e da conduta que os gestores tiveram em relação aos desvios apontados pelo TCU. Apontou-se especialmente a omissão dos gestores, que exerceram os cargos de presidência e diretor das divisões de obtenção e desenvolvimento a partir de 2003, em relação aos fatos apontados na auditoria realizada pelo TCU.

A partir desse ponto, no processo, vários documentos estão relacionados à investigação sobre os gestores, inclusive as defesas dos gestores fiscalizados. Essa investigação sobre os gestores inicialmente foi andando juntamente com as discussões e os desdobramentos do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário no processo TC_000517_2016_0 – 21012016. Posteriormente, foi criado um processo separado. Não é o foco deste trabalho, mas observamos que parte importante do trabalho do TCU está voltada para a investigação das responsabilidades dos gestores, e, eventualmente, ao estabelecimento de sanções. Como lembra Rosilho (2016), aplicar multas está entre as ações do TCU, que faz o benefício da fiscalização ficar positivo.

A disseminação de aplicação de multas aos gestores é bastante criticada entre alguns estudiosos da atuação dos órgãos de controle, como Rosilho (2016). Para o autor, por causa das multas, o viés orientativo do TCU passaria a ser praticamente coercitivo, pois os gestores têm um estímulo para seguir as orientações do TCU mesmo que não concordem com as interpretações para evitar multas ou interrupção às políticas. O TCU, dessa forma, pode querer tomar o lugar do gestor. E, além disso, não tem ninguém, como já apontara Souza (2017), que fiscalize as ações de quem controla. O TCU, portanto, não tem muito custo em interromper obras ou políticas, por exemplo¹⁸¹.

Para Rosilho, a indefinição sobre os limites de atuação do TCU e a busca deste por ampliá-los tem várias consequências que diminuem a eficiência e a efetividade que o controle deveria trazer a política: 1) aumento da possibilidade de órgãos de controle distintos atuarem de maneira sobreposta ; 2) aumento de risco de questionamentos judiciais sobre a atuação

¹⁸⁰ Peça 67 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016: pronunciamento da unidade (SecexAmbiental)

¹⁸¹ Rosilho (2016, p. 15) traz uma manifestação do presidente Lula de 2008 que escancara essa situação: “Não é fácil governar com a poderosa máquina de fiscalização e a pequena máquina de execução. [...] Depois as obras são autorizadas sem que as pessoas que as paralisaram tenham qualquer indício de punição. Quem dá a ordem para fazer está subordinado a todas às leis, mas quem dá a ordem para parar não fica sob lei nenhuma.”

concreta dos controladores; 3) incremento da complexidade e da incerteza na gestão pública; 4) um desestímulo a atuação dos bons gestores públicos. Para o autor,

Quando as normas, por verem nos controladores maior aptidão para realizar o interesse público do que nos controlados, decidem lançar a esses (controlados) olhar de desconfiança geral – materializado na imposição de deveres cujo cumprimento é difícil de ser concretamente aferido (e em pesadas sanções por seu descumprimento) e na decisão de submetê-los à jurisdição de órgãos de controle cujos limites de atuação são incertos -, acabam, na prática, criando desincentivos a que bons gestores aceitem postos relevantes na administração pública. (Rosilho, 2016, p. 344)

Conforme o autor, a legislação de controle que dá prevalência a controladores em face de controlados e cria espaço de indefinição para o exercício de competências e de atribuições de controle, ao radicalizar os riscos dos controlados, tende a ocasionar insegurança jurídica, normalmente responsável pela geração de custos (financeiros, de tempo e de oportunidade) para toda a sociedade.

O autor ainda lembra que o tipo de custo gerado por esse ambiente de instabilidade generalizada é mais difícil de ser visualizado porque normalmente é traduzido em coisas que deixam ocorrer – nos investimentos que não foram realizados.

O caso do acórdão aqui analisado é um exemplo claro de paralisação de uma política pública por ação direta do órgão de controle. Mas podemos pensar que em muitos casos o clima de insegurança causado pela ação de caráter punitivista do controle, inclusive em termos pecuniários, faça com que muitas ações de políticas públicas não sejam realizadas.

4.1.4 Parecer do Ministério Público¹⁸²

O procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, no seu parecer sobre a representação formulada pela SecexAmbiental, concorda, em linhas gerais, com o trabalho e as propostas apresentadas pelo TCU. Ressalta que o trabalho é fruto de ações de amplo escopo realizado por vários anos e que impressiona o número de 578 mil beneficiários identificados com indícios de irregularidades. O procurador menciona ter “discordâncias pontuais” em relação ao trabalho.

Em relação aos processos de seleção, o procurador reforça a importância dos achados do TCU sobre a não divulgação dos processos de seleção. Ele relembra que o INCRA poderia ter apresentado provas de seleções realizadas, mas não o fez. Observa que a não obediência ao

¹⁸² Peça 82 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016: parecer do Ministério Público no TCU.

princípio da publicidade propicia outro ilícito constatado, que foi o direcionamento aos integrantes dos movimentos sociais. Para o procurador,

É evidente, diga-se de passagem, que famílias participantes dos referidos movimentos podem e devem ser alcançadas pela política pública, desde que se enquadrem nas situações de eleição descritas pela legislação. O que não pode ocorrer, em circunstância alguma, é o Incra, como órgão estatal a quem compete executar ações para reforma agrária, deixar de exercer o absoluto protagonismo na condução de todos os procedimentos, os quais devem ter plena aderência aos princípios constitucionais assentados no art. 37, caput, da Lei Fundamental. (Ministério Público no TCU, 2016, p. 6)

Em relação aos critérios de vedação, o procurador em algumas situações concorda com a interpretação do TCU e, em outras, com a interpretação do INCRA. No caso dos ocupantes de cargo de mandato sindical, tanto para o TCU quanto para o procurador deveria ser vetado, mas para o INCRA, não. Por outro lado,

Quanto às pessoas com deficiência e aos aposentados por invalidez, parece-nos razoável a argumentação do Incra que tal fato, por si só, não seria bastante para objetivamente afastar a possibilidade de percepção do benefício da terra, desde que reste comprovada a capacidade de exploração agrícola. (Ministério Público no TCU, 2016, p. 6)

A maior divergência do procurador em relação aos técnicos da SecexAmbiental se refere à aplicação de normas de ingresso como normas de permanência. Para o procurador, em concordância com a defesa do INCRA, a permanência deve ser regida pelos artigos 21 e 22 da Lei Agrária e pelos contratos de concessão de uso. Apesar de concordar com o INCRA que a permanência não deve ser regida pelos critérios de seleção, o procurador considera que os indícios após a homologação “são situações de maior risco de descumprimento das obrigações essenciais ao atingimento dos fins do programa da reforma agrária.” (Ministério Público no TCU, 2016, p. 11) e, por isso, é essencial a realização das vistorias ocupacionais pelo INCRA.

O procurador concorda com o INCRA sobre o uso indevido de critérios de seleção como critérios de permanência, mas não questiona o alto número de “indícios de irregularidades”, que tem relação direta com essa opção metodológica da SecexAmbiental.

Por fim, o procurador elogia o trabalho realizado pela Secex/MS¹⁸³, em conjunto com a SecexAmbiental, e sugere a procedência do mérito.

É interessante percebermos que nos pontos de maior divergência entre o TCU e o INCRA, apesar de o procurador ter concordado com a interpretação do INCRA, no final ele

¹⁸³ A Secex/MS tem atuação destacada junto à SecexAmbiental nesse processo.

apoia a atuação da SecexAmbiental, considera adequado o encaminhamento proposto pelos técnicos do TCU e elogia o trabalho. Parece que o fortalecimento do TCU, órgão onde atua¹⁸⁴, também é bastante valorizado pelo procurador.

4.2 A negociação

Com a mudança no governo que trocara os postos de gestão e estava mudando as prioridades para a política do INCRA, a postura oficial da direção do órgão de terras em relação ao acórdão muda consideravelmente, principalmente a partir da apresentação do Plano de Providências. A presidência do INCRA foi ocupada, como já visto, por um servidor de carreira – que já ocupara cargos de gestão no governo do PT – enquanto muitas superintendências foram distribuídas entre os partidos aliados da nova configuração política dominante.

Em relação à medida cautelar, o INCRA passou a dar mais ênfase à busca de soluções para o desbloqueio dos beneficiários atingidos por indícios de irregularidades e a disputa interpretativa com o TCU perdeu centralidade. O órgão continuará questionando alguns pontos da interpretação do TCU – especialmente nos documentos produzidos pelos procuradores –, mas o tom muda passando a ser mais conciliador. Passam a ser produzidos mais documentos pela presidência e pelas divisões operacionais e menos pela Procuradoria Federal Especializada.

Por um lado, o governo Temer estava alinhado com setores contrários à política de reforma agrária, reorientou totalmente a política fundiária, dando ênfase para a ação de titulação de assentamentos e regularização fundiária ao invés da criação de assentamentos, e distribuiu cargos, especialmente nas superintendências regionais, para aliados políticos que não tinham relação com a política desenvolvida pelo INCRA nos anos anteriores.

Por outro lado, como aponta Rosilho (2016), os gestores têm estímulos para aceitar as interpretações do TCU, pois do contrário podem não conseguir realizar as políticas ou mesmo serem objeto de investigações e sanções como, aliás, estava acontecendo com os gestores anteriores.

É possível que, nesse momento, tenha se somado a mudança mais geral da orientação da política estabelecida com a ascensão ao poder do governo Temer, com uma percepção no interior do INCRA de que era melhor “concordar com o TCU” para conseguir resolver alguma coisa.

¹⁸⁴ Os procuradores do MP no TCU são candidatos a ministros nas vagas destinadas aos servidores do órgão.

4.2.1 Apresentação do plano de providências pelo INCRA¹⁸⁵

A apresentação do Plano de Providências, em 05/09/2016, representa a mudança da postura do INCRA na relação com o TCU: a passagem de um tom predominantemente de disputa para uma abordagem que busca “resolver” a questão. Essa apresentação é composta de duas partes: 1. um texto da procuradoria federal especializada junto ao INCRA, apresentando o plano de providências e reafirmando a necessidade de rever alguns marcos interpretativos; e 2. O plano de providências em si. Além da apresentação do plano de providências, há a descrição dos desdobramentos administrativos decorrentes do Acórdão.

Mesmo no primeiro texto, de autoria da PFE, o novo tom de abordagem fica claro:

Por outro lado, mesmo reconhecendo a qualidade técnica e *acerto da decisão cautelar* proferida no Acórdão 775/2015, há de se considerar que os indícios de irregularidade apontados não permitem por si, atestar cabalmente a irregularidade do elevado número de famílias que foram por eles alcançados. (INCRA, 2016c, p. 37, grifos nossos)

A afirmação do acerto na determinação da decisão cautelar presente no texto da procuradoria especializada do dia 02/09/2016 é idêntica a um parágrafo presente num texto do presidente do INCRA¹⁸⁶, Leonardo Goes, datado de 31/08/2016 – portanto, anterior à data presente no texto dos procuradores.

É uma reorientação bastante importante, pois até pouco tempo o INCRA contestava a pertinência da adoção da medida cautelar como foi visto no capítulo 3 por meio da análise das primeiras manifestações do órgão de terras após o Acórdão 775/2016-TCU-Plenário.

Além disso, a partir desse momento, o INCRA requer somente a revogação parcial da medida cautelar, embora inicialmente tenha solicitado a revogação total. O órgão de terras pede a reconsideração dos seguintes indícios: 01 (concessão a pessoas já contempladas no PNRA), 02 (idade inferior a 18 anos), 04 (cargos públicos), 05 (empresários), 07 (aposentados por invalidez), 09 (cargos eletivos), 12 (pessoas com deficiência física ou mental), 13 (residência diferente do assentamento) e 15 (pessoas que assinaram ateste de assistência técnica sem serem do assentamento). Além disso, solicita o desbloqueio dos beneficiários afetados por esses indícios para acesso às políticas públicas.

¹⁸⁵ Peça 90 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016: Apresentação do plano de providências pelo INCRA.

¹⁸⁶ Peça 91 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016.

Esse período também é marcado por uma série de reuniões e contatos entre os diferentes órgãos envolvidos nas definições da política, o que confirma um momento de maior negociação. No dia 08/09/2016 ocorreu a reunião entre o INCRA e o TCU¹⁸⁷, no dia 09/09/2016, ocorreu outra reunião, dessa vez envolvendo também a CGU e o Banco do Brasil¹⁸⁸.

Entre os encaminhamentos administrativos apresentados pela Procuradoria Federal Especializada está a comunicação de que os 578.547 beneficiários com indícios de irregularidade tiveram seus registros bloqueados no SIPRA, ou seja, estão suspensos na política e, portanto, impossibilitados de acessar todas as políticas públicas concedidas em função de sua condição de beneficiário da Política Nacional de Reforma Agrária. Também foram bloqueados os beneficiários com possíveis irregularidades detectadas na auditoria da CGU.

O INCRA também informa que no módulo beneficiário do SIPRA foram inseridas as informações dos motivos do bloqueio de cada beneficiário. Assim, no espelho do beneficiário¹⁸⁹ aparece a informação de que ele está bloqueado e o indício que originou o bloqueio.

Essas ações realizadas pelo INCRA, apesar de serem apresentadas como sendo encaminhamentos administrativos, são atos de Estado, ou seja, “são atos políticos com pretensões a ter efeitos no mundo social”, como lembra Bourdieu (2012, p. 39). São ações feitas por agentes dotados de uma autoridade simbólica e seguidos de efeitos.

Todas essas ações são decisões políticas que revelam muito sobre a “nova” postura do INCRA e a relação de forças estabelecida entre TCU e INCRA, onde nitidamente o INCRA é o “órgão fraco”. Tanto que esses encaminhamentos administrativos servem para justificar, embasar e fortalecer o que parece ser o principal objetivo do INCRA, nesse momento em que há o pedido de revisão parcial dos indícios de irregularidades. Dessa forma, o INCRA reitera alguns apontamentos do que considera inconsistências em alguns dos indícios, o que no seu entender oportuniza ao Tribunal considerar a possibilidade de revisão dos números de beneficiários com indícios de irregularidades, bem como a permissão para o desbloqueio de muitos dos registros suspensos no SIPRA, como se passa a demonstrar.

Desde já, ressalta-se, por oportuno, que o *desbloqueio pretendido não implica que referidos registros deixem de ser considerados indícios de irregularidade*, mas importa na liberação dos beneficiários para recebimento dos créditos e participação

¹⁸⁷ Peça 93 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016: lista de presença.

¹⁸⁸ Peça 95 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016; lista de presença.

¹⁸⁹ Espelho do beneficiário é um documento emitido pelo SIPRA para cada registro (beneficiário) contendo as informações do beneficiário e do lote que ele ocupa, tais como números de documentos, data de entrada no assentamento, existência de titular 2 (cônjuge), existência de bloqueios etc.

nas políticas públicas, sem prejuízo a que sejam objeto de saneamento e correção pelo INCRA. (INCRA, 2016 c, p. 6, grifo nosso)

Como se vê, o INCRA repete alguns argumentos sobre as interpretações das leis para questionar os indícios, e questiona esses indícios a partir de dados apresentados pelo próprio TCU, mas o foco passa a ser obter o desbloqueio parcial que permita acesso de uma parte dos beneficiários inicialmente bloqueados às políticas públicas, especialmente às políticas de crédito para a produção agrícola. O INCRA foca menos em ganhar a “disputa interpretativa” e mais em destravar os entraves para os encaminhamentos da política. O órgão parece buscar prioritariamente destravar a política e, especialmente, buscar soluções para a vida dos assentados que ele representa nessa negociação com o TCU.

Entre os questionamentos que o INCRA faz a partir dos dados produzidos pelo próprio Tribunal está, por exemplo, o indício 5 sobre empresários. O INCRA lembra que a Lei Agrária não veda que os beneficiários se tornem empresários – essa vedação aparece só na NE 45 – e afirma que seria uma afronta às liberdades individuais o beneficiário não poder usar o lucro agrícola em outras atividades econômicas. Mas também argumenta, usando os dados do levantamento do próprio TCU, que 94% dos registros de empresários se referem ao exercício de atividade econômica rural. A grande maioria, 50.350, refere-se a empresários individuais, sendo 47.627 no meio rural. Por isso, o INCRA afirma que o exercício de atividade empresarial individual no meio rural não gera a presunção de incompatibilidade com a exploração da parcela.

Na demonstração da existência do *periculum in mora in verso*, o INCRA destaca os problemas econômicos e sociais que poderão advir do bloqueio do acesso à Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)¹⁹⁰ e, por consequência, às políticas de crédito e ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Por isso, a ênfase do texto é solicitar o desbloqueio parcial para possibilitar aos beneficiários com indícios a serem fiscalizados o acesso às políticas que possibilitam a manutenção da produção no lote.

O texto do plano propriamente dito (PP-INCRA) apresenta a contextualização, objetivos, diretrizes, caracterização e estruturação do plano, ações operacionais e detalhamento das ações.

¹⁹⁰ A DAP é emitida por meio do SIPRA, e para todos os beneficiários bloqueados devido ao Acórdão passou a ser impossível emitir qualquer documento a partir do SIPRA, como certidões ou CCU (contrato de concessão de uso). Também nos cadastros bloqueados é impossível fazer mudanças nos registros como os referentes a casamentos, por exemplo.

No texto do PP-INCRA não há, ao contrário dos textos da PFE, nenhum questionamento sobre a definição dos indícios. O Acórdão é simplesmente um fato, e o texto do PP-INCRA repete as afirmações nele contidas como sendo realidade. Há, no entanto, várias explicações técnicas, inclusive sobre questões tais como o funcionamento do SIPRA, que nos ajudam a entender alguns indícios.

Uma das explicações constantes no plano se refere ao fato de que no SIPRA são inseridos os projetos de assentamento, os projetos de colonização e as áreas de regularização fundiária. O texto traz o exemplo da Fazenda Nacional de Santa Cruz na SR do Rio de Janeiro para exemplificar a questão.

Veja-se como exemplo a Fazenda Nacional de Santa Cruz no Rio de Janeiro, que foi propriedade dos Jesuítas, ainda no tempo de Dom João VI, transformada em Núcleo Colonial de mesmo nome em 1936, e em que remanesciam duas ocupações ainda não regularizadas. Para solução de tal demanda o Núcleo Colonial foi registrado no SIPRA como "projeto" para receber código individualizado, para seguinte ser gerado código para os dois ocupantes remanescentes como beneficiários", e assim poder ser gerado o título de propriedade a ambos. Só que nesse "projeto" foi registrada uma capacidade de assentamento de 1.135 famílias, sendo a diferença de 1.133 famílias já contempladas 86 anos atrás. (INCRA, 2016c, p. 86)¹⁹¹

No plano de providências há várias menções a titulação que viria a ser a política prioritária do governo Temer. O bloqueio administrativo de beneficiários era um impeditivo também para a efetivação da titulação. Em um dos últimos itens do Plano de Providências há a recomendação para a retomada da supervisão ocupacional com prioridade nos assentamentos com alto índice de indícios de irregularidades e na titulação.

O plano apresenta um detalhamento das ações nas Superintendências regionais, onde as ocorrências deveriam ser verificadas caso a caso pelo INCRA mediante iniciativa do INCRA ou do beneficiário. Os superintendentes regionais constituiriam uma equipe, por meio de ordem de serviço, que ficaria responsável pela execução do plano de providências regionais. Para as situações identificadas,

serão realizados levantamentos das informações de cada beneficiário; com objetividade, e rigor suficientes, para o alcance dos alvos e das metas do PP-INCRA Regional e, conseqüente manter os objetivos do programa de reforma agrária. A análise qualitativa com parecer conclusivo, será elaborada pela equipe nomeada pela ordem de serviço do superintendente regional e deverá resultar na emissão de juízo quanto à permanência, regularidade ou exclusão do inscrito no programa de reforma

¹⁹¹ Para algumas situações se usa o número de capacidade dos assentamentos e não o número de beneficiários atuais. O uso da capacidade dos assentamentos e a existência de vários núcleos de colonização traz várias informações em desacordo com a realidade na SR do Rio de Janeiro.

agrária, tudo conforme a legislação específica e a instrução normativa que regerá a matéria. (INCRA, 2016c, p. 84)

A solicitação de desbloqueio parcial do INCRA foi respondida por meio da publicação do Acórdão 2451/2016-TCU-Plenário.

4.2.2 Acórdão 2451/2016-TCU-Plenário

O Acórdão 2451/2016-TCU-Plenário¹⁹² foi publicado em 21/09/2016 em resposta ao pedido do INCRA, formalizado por escrito em 31/08/2016, de revisão parcial da medida cautelar (Brasil, 2016d). O INCRA solicitou a revisão da medida cautelar para excluir, provisoriamente, da suspensão cautelar, os beneficiários alcançados pelos indícios de irregularidades 01, 02, 04, 05, 07, 09, 12, 13 e 15 após a data de homologação para que esses beneficiários pudessem, principalmente, acessar créditos de produção e custeio.

Como rememora o relatório do Acórdão, o INCRA sustentara seu pedido principalmente em três argumentos:

1. em muitos casos, os indícios de irregularidades poderiam ser derivados de problemas no preenchimento do SIPRA, o que faria com que beneficiários pudessem ser injustamente penalizados;
2. existência de risco social para os assentados caso não tenham acesso a crédito e outras políticas que garantam o suporte à safra do ano;
3. necessidade da revisão dos *marcos interpretativos* adotados na representação da SecexAmbiental, especialmente em relação aos indícios após a homologação de situações não proibidas pela lei como a situação de servidores públicos, titulares de mandatos eletivos ou empresários.

Há, tanto no relatório quanto no voto do ministro, concordância parcial com os dois primeiros argumentos apresentados pelo INCRA para pleitear a suspensão parcial e provisória da medida cautelar; no entanto, não há concordância com o terceiro argumento. O TCU acata parcialmente o pedido do INCRA devido ao risco social que poderia advir da não possibilidade de beneficiários – especialmente os enquadrados em indícios de irregularidades por inconsistências do sistema e os que, apesar dos indícios, não são de fato irregulares – acessarem às políticas públicas. O TCU também considerou pertinente o argumento do advento da safra e a impossibilidade de o INCRA sanar todas as situações imediatamente. Mas, ao mesmo tempo,

¹⁹² Peças 110, 111 e 112 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016: acórdão, voto e relatório (TCU, 2016c).

para garantir que sejam minimizados os riscos de prejuízo ao erário – situação que poderia ocorrer se irregulares acessassem às políticas – o TCU limita o desbloqueio solicitado pelo INCRA e estipula exigências adicionais para que os beneficiários possam acessar às políticas públicas, especialmente as de crédito. Entre as limitações, o TCU excluiu do desbloqueio os beneficiários atingidos por mais de um indício. Para a SecexAmbiental, nesse caso, haveria de fato um maior risco de existir irregularidade. Por exemplo, se um assentado que foi aposentado por invalidez após homologação – situação em que o INCRA solicita desbloqueio – tiver registrado no CadÚnico um endereço diferente do assentamento, ele aparece com dois indícios. Os indícios de moradia, que são o maior número de casos, são comumente utilizados para demonstrar que provavelmente há irregularidades, como fica explicitado no trecho seguinte:

Quanto à alegação de que a lei não proíbe a situação em tela (aposentadoria por invalidez) após a homologação do beneficiário na Reforma Agrária, ressalte-se que, conforme já discutido na instrução constante na peça 67 dos autos, para os aposentados por invalidez, 40% dos beneficiários não possui endereço atualizado no CadÚnico ou na receita federal, mas, dos que atualizaram endereço após sua homologação no programa, cerca de 42% haviam mudado inclusive de município de residência¹⁹³, o que se constitui em forte indício de abandono ou venda de seus lotes. (Brasil, 2016d, p. 14)

O Acórdão acatou parcialmente o pleito do INCRA e suspendeu, pelo prazo de 120 dias, a medida cautelar adotada no Acórdão 775/2016-TCU-Plenário referente aos seguintes indícios de irregularidades levantados após a homologação do beneficiário: indício 1 – beneficiários contemplados mais de uma vez na RB; indício 4 – beneficiários contemplados na RB que possuem cargos públicos; indício 5 – beneficiários na RB empresários; indício 7 – beneficiários contemplados na RB aposentados por invalidez; indício 9 – beneficiários contemplados na RB com mandato eletivo; indício 11 – beneficiários contemplados na RB com renda superior a 3 salários mínimos; indício 12 – beneficiários com deficiência física e mental; indício 13 – beneficiários com local de residência diferente do endereço do assentamento.

O TCU elenca as políticas que poderão ser acessadas nesse período e os controles adicionais que serão exigidos em cada política. As políticas compreendem: PRONAF; PAA; Garantia Safra; Pronera; Minha Casa, Minha Vida; Ater; Bolsa Verde.

Esse acórdão apresenta várias semelhanças com o Acórdão 775/2016-TCU-Plenário como, por exemplo, tomar os indícios por fato, como o caso já apresentado de beneficiário que

¹⁹³ Apesar de se tratar de indícios, o texto afirma que “42% haviam mudado inclusive de município”, tomando o indício por fato.

tenha indício de aposentadoria por invalidez e indício de moradia em município diferente do assentamento¹⁹⁴.

Outra questão recorrente é a tentativa de extrapolação da função de controle do TCU por meio da sugestão de ações que deveriam ser tomadas pelos outros órgãos como a recomendação no relatório (Brasil, 2016c, p. 19) de que os operadores das políticas de crédito solicitassem documentação adicional para os beneficiários que seriam alcançados pela suspensão da medida cautelar. Entre os documentos adicionais que o TCU sugere que sejam solicitados, além dos que já fazem parte da política, estão: a) comprovante de realização de financiamento à produção com comprovante de adimplência; b) parecer de conselho municipal ou da assistência técnica de que o beneficiário explora efetivamente o lote da reforma agrária.

Além das questões relacionadas ao Acórdão 775/2016-TCU-Plenário e ao pedido do INCRA, é destacada no texto a atuação mais abrangente do TCU em relação ao controle das políticas e da legislação do INCRA, bem como em relação a outras políticas agrárias.

Conforme o texto do relatório, em termos recentes, estão em curso dois trabalhos:

- uma avaliação da ocorrência de ilegalidades na IN/Incra 71/2012 e no Decreto 8.738/2016, no que se refere à regularização de parcelas da reforma agrária ocupadas sem a autorização do Incra. Conduzida pela Secex-MS, em conjunto com a SecexAmbiental, o processo (TC 017.742/2016-1) está em análise na unidade técnica;
- um processo (TC 020.685/2016-5) para tratar da continuidade dos processos de obtenção de recursos fundiários para a reforma agrária, mediante a expedição de decretos em 1/4/2016, a despeito da existência da informação de que haveria 205 mil lotes vagos em projetos da reforma agrária existentes, bem como dos 580 mil beneficiários com indícios de irregularidades tratados nestes autos. Fiscalização também conduzida pela Secex-MS, que atua juntamente com a SecexAmbiental na condução do presente acórdão.

Nesse acórdão, é possível percebermos a existência de divergências internas no TCU inclusive sobre os limites do papel do Tribunal. O relator, nesse caso, não acolhe várias sugestões da equipe técnica. A divergência sobre o limite da atuação do Tribunal fica clara quando o relator não acata a sugestão do setor técnico em relação aos bancos operadores de crédito da política agrária:

¹⁹⁴ Além da questão da (não) atualização dos cadastros do CadÚnico, existem situações de desenho (limitações) do SIPRA que podem levar a conclusões equivocados. O campo *município do assentamento* no SIPRA só permite a inclusão de um município, mas existem Projetos de Assentamento que se localizam em mais de um município, como é o caso, por exemplo, do Projeto de Assentamento Zumbi dos Palmares no RJ, que fica nos municípios de Campos de Goytacazes, São Francisco de Itabapoana e Cardoso Moreira.

Por fim, no que tange às medidas alvitadas na instrução precedente, no tocante à documentação adicional a ser exigida pelos bancos operadores do Pronaf, como forma de evitar eventuais ocorrências de fraudes durante o período em que vigor a suspensão da cautelar deste Tribunal, entendo que como são atividades rotineiras dos agentes operadores, entidades bancárias regidas pelas normas do Banco Central do Brasil, não caberia a este Tribunal, em face do que consta discutidos nestes específicos autos de representação sobre o PNRA/Incra, impor as condições alvitadas na instrução da secretaria, de modo que deixo de acolhê-las. (Brasil, 2016d, p. 33)

O Banco do Brasil, principal operador dos programas de crédito utilizados pelos assentados, foi um agente importante na negociação da suspensão parcial provisória dos efeitos cautelares sobre parte dos assentados. Foi realizada uma reunião entre os técnicos do TCU e representantes da Diretoria de Agronegócio do Banco do Brasil em 09/09/2016 para tratar de possíveis ações do banco para operacionalização dos financiamentos.

O texto do relatório menciona a situação dos povos e comunidades tradicionais das comunidades das unidades de conservação e uso sustentável, levada ao TCU pelo deputado federal Leo de Brito (PT-Acre), classificadas como reservas extrativistas (RESEX) e reservas de desenvolvimento sustentável (RDS) também foram atingidos pela suspensão determinada ao INCRA pelo Acórdão 775/2016-TCU-Plenário. Essas populações foram reconhecidas como beneficiárias do PNRA, mas não foram selecionadas para receberem um lote da reforma agrária, ou seja, não passaram pela avaliação de perfil, pois são populações que já moravam nas áreas das reservas. O reconhecimento como público da reforma agrária possibilitou o acesso a algumas políticas realizadas pelo INCRA ou que são acessíveis para beneficiários da reforma agrária. O levantamento que resultou no Acórdão 775/2016-TCU-Plenário não considerou essa situação excepcional das RESEX e RDS e avaliou todos os beneficiários dessas comunidades por meio das normas de acesso à política de assentamentos, provocando um alto índice de bloqueio entre essas populações. Apesar da menção a essa situação no relatório do Acórdão (Brasil, 2016d, p. 7), não há nenhum encaminhamento objetivo em relação a essa situação.

4.3 Desdobramentos após a publicação do Acórdão 2451/2016-TCU-Plenário: ações administrativas e mudanças na legislação

O próximo período se caracteriza por desdobramentos das disputas e das negociações anteriores. Por um lado, vemos nos documentos do INCRA, principalmente, relatos que mostram o que o órgão está fazendo para atender as determinações do TCU. Ou seja, vemos as determinações do Tribunal de Contas ganharem formas administrativas: dão-se os bloqueios administrativos e os desbloqueios provisórios determinados pelo TCU. A paralisação da

política de assentamentos que ocorreu após a publicação do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário vai sendo administrativamente efetivada e estruturada¹⁹⁵.

Por outro lado, ocorreu a publicação da Medida Provisória (MP) nº 759/2016 em 23 de dezembro de 2016, depois transformada em lei, que é um marco no redirecionamento da política de reforma agrária, feito sob o governo do Presidente Michel Temer e tem relação direta com a atuação do TCU. Essa nova legislação passou a ser o ponto central dos encaminhamentos/elaborações relacionados à medida cautelar que ainda estava em vigor.

4.3.1 Resposta do INCRA: encaminhamentos

O próximo conjunto de documentos¹⁹⁶ que o INCRA apresentou frente ao TCU, em 21/11/2016, contém itens relacionados aos encaminhamentos administrativos que o órgão adotou e adotará em função do Acórdão e os subsequentes bloqueios dos beneficiários com indícios de irregularidade e paralisação das seleções de candidatos.

Compõe essa resposta: 1. O relatório mensal da DT (Diretoria do Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamentos) de novembro de 2016¹⁹⁷; 2. O manual operacional de outubro de 2016¹⁹⁸; 3. A nota técnica conjunta INCRA DT, DD¹⁹⁹ e DF²⁰⁰/nº 009-A/2016 de 04 de novembro de 2016²⁰¹ e o Plano de Providências de 04 de novembro de 2016²⁰².

Esses documentos, elaborados principalmente pelas diretorias técnicas do INCRA-sede, basicamente detalham os procedimentos administrativos decorrentes do Acórdão. Na apresentação do plano de providências há a repetição dos questionamentos e das considerações feitas pela procuradoria para solicitar o desbloqueio parcial dos beneficiários afetados pelo bloqueio, mas, na maior parte dessa resposta do INCRA, não há questionamento das decisões ou interpretações do TCU. Há, ao contrário, uma postura de obediência. Ao falar da elaboração da nova norma interna de seleção o texto do plano de providências, o documento indica que:

¹⁹⁵ Após a publicação do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, que praticamente coincidiu com o impeachment e a troca dos gestores, houve uma paralisia grande no órgão. No caso do RJ, SR onde atuo, esse período ainda coincidiu com uma mudança de sede.

¹⁹⁶ Peças 125, 126 e 127 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016: resposta do INCRA.

¹⁹⁷ Página 02 até 77 da peça 125 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016.

¹⁹⁸ Página 78 até 132 da peça 125 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016.

¹⁹⁹ DD – Diretoria de Desenvolvimento de Projetos e Assentamentos.

²⁰⁰ DF – Diretoria de Ordenamento e Estrutura Fundiária.

²⁰¹ Peça 126 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016.

²⁰² Peça 127 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016.

A referida norma de execução tem como objetivo trabalhar a modificação da cultura organizacional da Autarquia, engajando e capacitando os servidores envolvidos no processo de seleção mediante: transparência e ampla defesa, conservação da municipalidade das famílias, e a *obediência às recomendações dos órgãos de controle*. (INCRA, 2016d, p. 34, grifo nosso)

Nesse trecho da resposta do INCRA, vemos uma ampliação da possibilidade da interferência do TCU: na nova norma, essa influência não seria mais só sobre a política efetuada pelo órgão de terras; seria sobre o próprio órgão e sua cultura organizacional. O INCRA admite e amplia as orientações dadas pelo TCU, concordando com a “superioridade” do órgão de controle e suas orientações, possivelmente para dessa forma conseguir obter concordâncias do TCU para algumas de suas demandas.

Além dessa mudança de tom na defesa do INCRA iniciada na apresentação do plano de providências, outro destaque dos documentos é a tentativa de analisar e tentar encaixar as questões colocadas pelo TCU na estrutura administrativa do INCRA por meio da separação/definição das responsabilidades de cada setor do órgão. Nesse sentido, a separação da execução das medidas necessárias em dois níveis estratégicos é central nos documentos: o nível 1 corresponde à sede e envolve as definições e encaminhamentos mais sistêmicos e o nível 2 corresponde às superintendências e tem como tarefa operacionalizar as propostas e avaliar/sanar os indícios de irregularidades.

Procura-se, também, separar os indícios e problemas detectados pelo TCU e atribuir às divisões do INCRA. Assim, por exemplo, os indícios ocorridos durante a seleção seriam de responsabilidade da divisão de obtenção e os indícios verificados após a seleção, da divisão de desenvolvimento.

No Plano de Providências estão detalhados os números do desbloqueio provisório autorizado pelo TCU e efetivado pelo INCRA.

Podemos perceber, conforme apresenta o Quadro 3, que o desbloqueio provisório atingiu um grande percentual de indícios de irregularidade.

Quadro 3 – Desbloqueio efetivado

Indício de irregularidade	Condições autorizadas de desbloqueio	Quantidade
1 – Contemplados mais de uma vez no PNRA	Todos os indícios	23.197
4 – Cargo público	Pós-homologação	104.344
5 - Empresários	Pós-homologação	45.942
7 - Aposentado por invalidez	Todos os indícios	9.874
9 - Com mandato eletivo	Pós-homologação e mandato encerrado	1.012
11 – Renda superior a 3sm	Pós-homologação	20.374
12 – Deficiência física	Todos os indícios	10.579
13 – Residência diferente	Todos com cadastro em municípios diferentes, mas no mesmo Estado.	301.616
15 – Indivíduos que deram ateste em recebimento ATES	Todos os indícios	79.561
Total		596.499

Fonte: INCRA (2016d, p. 60).

Além dessas ações iniciais, cabe à sede uma série de atividades tais como: capacitação de pessoal; ampliação das dotações orçamentárias e financeiras para ação de supervisão ocupacional; modernização tecnológica (melhoramento do SIPRA, implantação do CAR lote a lote, acesso ao CadÚnico, atualização do SIATER, implantação da sala de cidadania digital) e revisão de normativos internos.

São estabelecidas as diretrizes gerais para a atuação das superintendências em relação aos beneficiários atingidos por indícios de irregularidades. Essas orientações deverão ser adaptadas nos planos de providência regionais, mas contêm algumas etapas: 1. Organização das divisões da superintendência regional e capacitação dos servidores envolvidos; 2. Comunicação do bloqueio às famílias bloqueadas; 3. Recepção dos documentos comprobatórios; 4. Instrução processual e análise da ocorrência²⁰³; 5. Após a análise processual, o técnico responsável elaborará parecer técnico sugerindo o deferimento ou indeferimento da defesa pelo superintendente. Em caso de indeferimento, cabe recurso; 6. Atualização da decisão no sistema SIPRA;

²⁰³ Os planos gerais do INCRA previam a análise separada das ocorrências antes da homologação pela divisão de obtenção e análise das ocorrências após a homologação pela divisão de desenvolvimento. Mas, na prática, isso nem sempre ocorreu. Toda essa análise se dava no processo da unidade familiar beneficiada e, comumente, uma mesma família tinha indícios antes e depois.

Tanto na Nota Técnica quanto no Plano de Providências há orientações genéricas sobre cada indício. No tópico documentação comprobatória, por exemplo, aparece para quase todos os casos do desbloqueio provisório – sem distinção do indício – a seguinte listagem de documentos:

Documento que comprove que os integrantes da unidade familiar exploram o lote, exploração individual ou coletiva, tais como: Talões ou recibos de pagamentos de serviços de aração, destoca, etc, comprovante de compra de vacinas ou fichas de vacina de animais, comprovante de compra de sementes, mudas, etc. (INCRA, 2016d, p. 42)

Estão inseridos nos documentos alguns itens que explicam situações diversas. É o caso da situação dos beneficiários de regularização fundiária no SIPRA sobre o qual tem um tópico na nota técnica replicado no plano de providências. Nesse trecho é explicado que houve a criação de um SIPRA – regularização fundiária que não foi desenvolvida – e são relatados todos os problemas decorrentes dessa situação.

Há menção nos documentos às dificuldades decorrentes de limitações orçamentárias devido à necessidade de ajuste fiscal e a redução progressiva do número de servidores, mas, ao mesmo tempo, o texto anuncia que a autarquia está fazendo esforços para a ampliação dos recursos para a supervisão ocupacional e apresenta um gráfico de uma série histórica – elaborada pela assessoria da presidência do INCRA – para provar que a previsão de recursos para essa área será triplicada em relação aos anos anteriores (desde 2013). A supervisão ocupacional também é necessária para a efetivação da titulação que viria a ser a grande meta para o INCRA na gestão Temer, o que também explica a ênfase nessa ação.

O relatório mensal foi uma exigência do Acórdão 2451/2016-TCU-Plenário; por isso, a partir da sua edição, as manifestações e questionamentos do INCRA acontecem nesses relatórios. Em 06/12/2016 foi inserido um relatório²⁰⁴ mensal de atividades do INCRA referente ao período de 05 de novembro a 5 de dezembro de 2016.

Nesse relatório, além de informações sobre as atividades que estavam sendo realizadas pelo INCRA, foram realizadas considerações sobre a situação dos indícios 1 (beneficiários contemplados duas vezes no PNRA) e 13 (moradia).

Entre as atividades relatadas estão a revisão de normativo interno, a capacitação de servidores, repasse financeiro para supervisão ocupacional e a depuração de dados do SIPRA que possibilitou as considerações sobre os indícios.

²⁰⁴ Peça 138 TC_000517_2016_0 – 21012016: resposta INCRA.

Foi realizado um trabalho, usando base cartográfica do IBGE, para construir uma base que relacionasse o endereço do assentamento com o endereço declarado no CadÚnico pelos beneficiários. O INCRA buscou mostrar essas distâncias para avaliar as possibilidades de deslocamentos. O órgão argumenta que beneficiários com endereço de CadÚnico num raio de 50 km do assentamento não deveriam estar bloqueados e nem deveria se exigir deles que trocassem o endereço de município no CadÚnico, pois pode se tratar de assentamentos em divisas de municípios ou pode ser que o endereço informado seja a sede do município vizinho em que os filhos dos assentados estudam. Nesse sentido, a troca do endereço de CadÚnico poderia inclusive prejudicar o acesso das famílias a políticas como o Bolsa Família. Como lembra o relatório do INCRA, “por outro lado, muito embora o assentamento possa estar localizado no perímetro rural de um município, a dinâmica social, educacional, econômica, religiosa, pode estar vinculada a outro município na região, o que não importaria em irregularidade” (INCRA, 2016e, p. 6).

Por isso, o INCRA solicita o desbloqueio em definitivo de 89.996 casos de beneficiários alcançados por esse indício, mas que tem o cadastro num município que fica num raio distante até 50 km do assentamento.

No nível 2, segundo o documento, as regionais estão elaborando planos regionais, publicando ordem de serviço com definição de equipe, preparando espaço físico e promovendo oficinas com os servidores.

As defesas/manifestações ou relatórios produzidos pelo INCRA nessa fase contêm documentos bastante diferentes entre si, com linguagens diversas. Com a distribuição das atribuições referentes aos desbloqueios entre os diferentes setores do órgão, os documentos muitas vezes parecem reproduzir a estrutura fragmentada e pouco coesa do órgão.

4.3.2 Publicação da Medida Provisória 759/2016

A publicação da Medida Provisória (MP) nº 759/2016 em 23 de dezembro de 2016 foi um marco central na (re)orientação da política fundiária promovida pelo governo do Presidente Michel Temer.

Nesse texto citaremos algumas características da MP 759/2016 – que será, no entanto, analisada com mais detalhes no capítulo 5 juntamente com a Lei 13.465/2017 e as normas administrativas derivadas – e, principalmente, tentar ver qual a relação do Acórdão do TCU com essa reorientação na legislação e o posicionamento do INCRA e do TCU em relação à MP.

4.3.3 A cartilha

A aprovação dessa legislação era importante para o Governo do Presidente Michel Temer, que fez um trabalho de “esclarecimento” ou de convencimento a respeito da MP por meio da publicação e distribuição de uma cartilha explicativa sobre a legislação aprovada²⁰⁵.

A cartilha (Presidência da República, 2017), elaborada por um conjunto de órgãos (Ministério das Cidades, Casa Civil, Ministério do Planejamento, SEAD, SPU e INCRA) é dividida em quatro partes: 1. Introdução; 2. Da regularização fundiária rural; 3. Da regularização fundiária urbana; 4. Dos procedimentos de alienação dos imóveis da união. O texto é composto de uma apresentação/defesa das medidas adotadas e de um roteiro de perguntas e respostas para cada parte.

Na apresentação da cartilha são anunciados os principais objetivos da MP. Em relação à perspectiva rural, são apresentados cinco objetivos:

1. Assegurar mais transparência, agilidade e desburocratizar as políticas de reforma agrária e regularização fundiária;
2. Aperfeiçoar os instrumentos de obtenção de terras, seleção de beneficiários, critérios de permanência de beneficiários e titulação de lotes da reforma agrária.
3. Corrigir distorções apontadas pelo TCU. Segundo o texto, “A atualização da legislação, também por essa ótica, mostra-se necessária.” (Presidência da República, 2017, p. 6).
4. Mudar os critérios de seleção de beneficiários para o PNRA, um dos pontos apontados pela auditoria do TCU, que passarão a ser por edital e publicados para cada projeto de assentamento.
5. Aumentar a titulação em assentamentos.

A cartilha comumente cita a auditoria do TCU como argumento para a necessidade de realizar as modificações inseridas na nova legislação. Na seção de perguntas e respostas isso é afirmado de forma direta:

4) Qual a necessidade da medida provisória? Por que fazer essas mudanças?

R: Essas alterações surgem da necessidade de atualizações das leis (uma é de 1993 e outra é de 2009) e também em razão de distorções apontadas pelo Tribunal de Contas

²⁰⁵ Peça 204 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016. A cartilha de esclarecimentos sobre a MP 759/2016 foi apresentada como peça de defesa pela Casa Civil frente ao TCU em 15/02/2017. Está disponível em vários endereços na internet (ver Presidência da República, 2017).

da União (TCU) que, a partir da identificação de possíveis irregularidades na seleção e manutenção de beneficiários da reforma agrária, bloqueou o acesso de mais de 600 mil famílias aos programas e medidas decorrentes da reforma agrária. (Presidência da República, 2017, p. 26)

O argumento da necessidade do cumprimento das determinações do TCU tem centralidade na apresentação das propostas da política de reforma agrária, mas também é citada a recomendação do TCU em relação à regulamentação fundiária da Amazônia legal.

Além disso, o texto da cartilha compartilha argumentos e discursos comumente utilizados no Acórdão pelo TCU, especialmente em relação aos movimentos sociais. A explicação referente à relação entre movimentos sociais e seleção de beneficiários abaixo demonstra essa característica. No tópico “Outros pontos relevantes”, a cartilha afirma:

Além disso, é importante que se reafirme que o novo modelo não esvazia os movimentos sociais. Na verdade, a medida provisória garante transparência e critérios objetivos para selecionar os beneficiários. Até hoje, uma vez definido novo assentamento, a seleção das famílias beneficiadas se dava por indicação dos movimentos sociais. Dessa maneira, os sem-terra na fila de espera ficavam suscetíveis às preferências de quem coordena esses movimentos em cada localidade. Não havia critérios claros definidos. Esse ponto foi questionado pelo Tribunal de Contas da União. (Presidência da República, 2017, p. 21)

Há, portanto, uma aceitação ou um compartilhamento das afirmações costumeiramente feitas pelo TCU em relação aos movimentos sociais por parte dos redatores da cartilha.

A atuação do TCU teve impacto direto na definição das formas de seleção, classificação e divulgação. Mas, ao mesmo tempo, demandas do INCRA foram incorporadas no texto da MP, como a ênfase nas diferenciações dos critérios de seleção e permanência, a não cobrança de critérios de seleção após a homologação, e a possibilidade de exceções para o ingresso de alguns servidores públicos nos assentamentos.

Além das mudanças na seleção, merecem destaque na cartilha a defesa de algumas outras alterações introduzidas na legislação, tais como:

1. as mudanças nas normas para obtenção de terras com a possibilidade de redução dos prazos de resgate dos títulos da dívida agrária (TDA) e a possibilidade da modalidade de compra e venda ter o pagamento em dinheiro. A vantagem, segundo a cartilha, dessas mudanças é “adequar-se ao mercado imobiliário, garantindo competitividade à proposta do INCRA.” (Presidência da República, 2017, p. 9);
2. as mudanças nas regras para titulação. Com a “retomada” da ideia de que a inegociabilidade da parcela deva ser por 10 anos a partir da data de assinatura do CCU ou outro documento como fora estipulado pela MP nº 2.183-56/2001. Esse entendimento havia sido modificado pela lei nº 13.001/2014.

Essa e outras mudanças teriam o objetivo de desburocratizar e acelerar o processo de titulação. O texto deixa claro que a titulação de terras é um direito previsto na Constituição para os beneficiários da reforma agrária que não estava sendo efetivado nos anos anteriores;

3. a possibilidade para regularização fundiária fora da Amazônia para áreas até 15 módulos fiscais ou 1.500 ha; as mudanças buscariam desburocratizar o processo e acelerar a titulação de posses promovendo segurança jurídica;
4. as mudanças nas normas de regularização fundiária na Amazônia especialmente na definição de preços – também atendendo a recomendação do TCU.

4.3.4 Respostas do INCRA pós-MP 759/2016

Nas defesas que o INCRA fez após a publicação da MP 759/2016, as considerações sobre a nova realidade normativa e a relação dessa com a auditoria feita pelo TCU passam a ser o conteúdo principal. Na primeira defesa, o INCRA apresenta as mudanças introduzidas pela nova legislação; na segunda, fala dos desdobramentos administrativos da MP; na terceira, a PFE solicita que a medida cautelar seja considerada improcedente, considerando a nova legislação.

No relatório²⁰⁶ apresentado em 04/01/2017, inicialmente a direção do INCRA reclama o protagonismo em relação a elaboração da MP que traz várias modificações para a política de reforma agrária e atende a várias sugestões do TCU. Conforme o relatório,

Embora seja um ato praticado pela Presidência da República, diversas discussões técnicas lideradas pela Direção desta Autarquia culminaram na publicação da Medida Provisória (MP) nº 759/2016 em 23 de dezembro de 2016, que representou um novo marco na Política de Reforma Agrária. Conforme matéria publicada no Portal do INCRA, a MP altera dispositivos das Leis 8.629/1993 e 13.001/2014, que tratam da reforma agrária, e Lei 11.952/2009, relativa à regularização fundiária de áreas federais nos estados da Amazônia Legal. (INCRA, 2017a, p. 5)

São apresentadas as principais modificações inseridas na MP em relação a: seleção de beneficiários, permanência de beneficiários, obtenção de terras e regularização fundiária.

Quanto à seleção de beneficiários, o texto destaca que a seleção passará a ser feita em bases mais objetivas, por meio de edital, buscando mais transparência e publicidade. As regras de vedação continuam as mesmas, porém há possibilidade de exceção para os casos de ocupantes de cargos públicos que sejam de interesse da comunidade. Na MP, considera-se

²⁰⁶ Peça 184 TC_000517_2016_0 – 21012016: resposta do INCRA.

serviços de interesse comunitário as atividades prestadas nas áreas de saúde, educação, transporte, assistência social e agrária.

Uma importante modificação inserida na MP diz respeito às regras de permanência dos beneficiários que incorpora algumas interpretações defendidas há tempos pelo INCRA, como a diferenciação clara dos critérios de entrada e critérios de permanência no programa. Conforme a MP, não deixarão de ser beneficiários os assentados que, no decorrer da sua permanência no programa, passarem a ocupar cargos e empregos públicos, passarem a ser proprietários ou sócios de empresas, obtiverem renda familiar resultante de atividade não agrícola superior a três salários-mínimos mensais, desde que a renda seja compatível com a exploração da parcela pelo núcleo familiar. Essas definições impactam diretamente os indícios levantados pelo TCU.

Em relação aos encaminhamentos administrativos, há informação sobre os desbloqueios massivos realizados pelo INCRA referente aos indícios 1 (beneficiários contemplados mais de uma vez no PNRA – 23.932 casos) e indício 13 (residência diferente do assentamento – 186.660 famílias beneficiadas das 381.687 famílias nesse indício). Além disso, foram desbloqueadas massivamente 24.691 das unidades de conservação, totalizando 235.560 registros desbloqueados massivamente. Nas superintendências regionais, após as análises individuais da situação de beneficiários bloqueados, foram desbloqueados 277 assentados com indícios de irregularidades.

No relatório seguinte, apresentado em 07/02/2017, são destacados os desdobramentos administrativos da Medida Provisória (MP) nº 759/2016. Essa resposta²⁰⁷ do INCRA é composta do relatório²⁰⁸ em si e de vários outros documentos como: a proposta de norma de execução de seleção de beneficiários na versão de outubro de 2016²⁰⁹, a minuta da instrução normativa que normaliza os procedimentos administrativos para alienação de imóveis em projetos de assentamentos de reforma agrária (versão de outubro de 2016)²¹⁰, slides com uma apresentação sobre a minuta da norma de execução de seleção e alterações da Lei 8.629/93 pela MP 759/2016²¹¹, a nota técnica de emissão e entrega de CCU²¹², uma apresentação em slides referente à sala de cidadania digital²¹³ e, finalmente, a publicação da ordem de serviço, de

²⁰⁷ Peça 202 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016.

²⁰⁸ Páginas 02 a 20 da peça 202 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016.

²⁰⁹ Páginas 21 a 41 da peça 202 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016.

²¹⁰ Páginas 43 a 61 da peça 202 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016.

²¹¹ Páginas 62 a 81 da peça 202 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016.

²¹² Páginas 82 a 114 da peça 202 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016.

²¹³ Páginas 115 a 127 da peça 202 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016.

fevereiro de 2017, que designa os servidores que ficarão responsáveis pela elaboração das adaptações necessárias à instrução normativa referente à seleção dos beneficiários em decorrência da publicação da MP²¹⁴.

No relatório, o INCRA apresenta a norma de execução (NE)²¹⁵, em fase de tramitação interna, que definirá os procedimentos para a seleção de beneficiários. O INCRA esclarece que entre os objetivos da NE está atender as recomendações dos órgãos de controle. Podemos perceber certa necessidade de sempre se referir às ordens dos órgãos de controle. A MP já tinha incorporado as recomendações destes. Se a norma vai atualizar os procedimentos em função da MP, a incorporação das orientações dos órgãos controladores já é esperada, manifestação que “confirma” o protagonismo buscado pelo TCU.

São apresentadas as etapas do processo de seleção previstas: etapa de inscrição, etapa de validação da inscrição onde as superintendências, entre outras ações, analisarão os extratos CNIS cidadão fornecidos pelos representantes das unidades familiares, etapa de classificação, etapa de homologação, etapa de interposição de recursos (deverá haver a publicação no site do INCRA), etapa de interposição de recursos.

Por fim, há no relatório a atualização sobre os desbloqueios massivos realizados após as depurações de dados. Nesse relatório, o INCRA já havia realizado o desbloqueio massivo de 421.676 CPFs de um total de 854.855²¹⁶ CPFs apontados, ou seja, 49% do total. Desse total de desbloqueio massivo, 35.540 se referem aos desbloqueios em Unidades de Conservação.

Tabela 3 – Totais de CPFs desbloqueados por indício

Total de	Indícios										
CPFs	01	03	04	05	07	09	11	12	13	14	15
421.676	24.324	973	105.911	1.702	10.928	1.593	29.292	11.653	211.187	23.929	184

Fonte: INCRA (2017b, p. 19-20).

Há a proposta da criação de uma rede INCRA, formada pelas prefeituras, cooperativas, sindicatos e prestadores de Ates, que funcionaria como uma rede de pontos de atendimento do INCRA nas diferentes localidades. Nesses pontos os assentados poderiam consultar as

²¹⁴ Página 128 da peça 202 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016.

²¹⁵ Inicialmente a norma administrativa estava sendo denominada de “norma de execução” como as anteriores (18 e 45), mas foi posteriormente encaminhada e publicada como Instrução Normativa em 2018. As definições oficiais sobre atos normativos foram consolidados no Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019. Até então o uso dessas definições não era padronizado.

²¹⁶ Esse número é diferente do de indícios identificados ou famílias com indícios, pois considera os CPFs dos possíveis dois titulares do lote onde incide o bloqueio.

pendências relativas ao bloqueio do TCU, por exemplo, por meio da sala de cidadania virtual. Começa a aparecer dessa forma a descentralização, a terceirização e a municipalização da política de reforma agrária que viria a ser efetivada mais tarde.

O último documento que compõe essa resposta é a ordem de serviço assinada pelo diretor de obtenção de terras (DT) que constitui o grupo de trabalho responsável por elaborar a Instrução Normativa de seleção segundo os princípios da nova MP. Esse grupo de trabalho é formado por servidores da sede do INCRA e alguns servidores de regionais. É possível ver como a construção das normas que regem a reforma agrária é feita em diversos espaços e instâncias. Se as leis são feitas pelo congresso (e as MPs pelo centro do executivo), as normas internas têm a marca dos gestores do INCRA que, entre outras coisas, definem o grupo de servidores que participa da elaboração das normativas e tem também a marca dessa burocracia. Apesar de “menos importantes” que as leis, pois em tese, só detalham as primeiras, as normativas internas têm bastante centralidade na condução executiva da política. E, como foi visto na história do Acórdão, as instruções normativas também são consideradas nas avaliações feitas por órgãos externos. A NE 45 foi uma das peças fundamentais na auditoria realizada pelo TCU.

Concomitante aos encaminhamentos administrativos, a PFE no INCRA solicitou, no dia 24/02/2017²¹⁷, que fosse considerada improcedente no mérito a representação da SecexAmbiental que resultou na Acórdão 775/2016-TCU-Plenário. Justificou a solicitação citando a edição da MP 759/2016 e os esforços realizados pelo INCRA para atender às orientações do TCU, como demonstram os relatórios enviados.

O INCRA apresentou manifestação nos autos após a edição da MP 759/2016, requerendo os seguintes itens:

- a) revogação da medida cautelar;
- b) revisão dos critérios utilizados para o apontamento de indícios de irregularidade, à luz da Lei 8.629/1993, com as alterações da MP 759/2016;
- c) doravante, consideração dos "critérios legais e normativos", para todos os efeitos do processo de seleção e condições de permanência de beneficiários no Programa Nacional de Reforma Agrária, inclusive para análise e decisão sobre continuidade dos processos, conforme autorizado no Item 9.4 do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, as definições normativas constantes da Lei nº 8.929/1993, com as alterações introduzidas pela MP nº 759/2016;

²¹⁷ Peça 207 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016.

- d) uma vez editada nova norma interna de seleção de beneficiários pelo INCRA, em consonância com a MP 759/2016, seja reconhecida a possibilidade de a Autarquia automaticamente retomar os processos de seleção de novos beneficiários e o assentamento de beneficiários já selecionados, independentemente de nova deliberação deste Tribunal;
- e) no mérito, a improcedência da representação, ante a não confirmação dos indícios apontados como irregularidades e a demonstração, pelo INCRA, da observância e adequação dos procedimentos relativos ao Programa de Reforma Agrária;
- f) de forma subsidiária, uma vez revistos os marcos normativos e interpretativos adotados nesta representação, acaso subsistam indícios de irregularidades, que seja possibilitada a apuração pelo INCRA, sem suspensão de condição de regularidade do beneficiário, enquanto não concluído o saneamento administrativo.

Apesar de todas essas manifestações do INCRA, das modificações legislativas, o TCU não aceitou os argumentos e manteve as mesmas sugestões de encaminhamento em pronunciamento da unidade técnica do dia 27/04/2017²¹⁸.

4.4 Suspensão da medida cautelar: o fim?

No segundo semestre de 2017 finalmente foi feita a apreciação do mérito da representação que originou o Acórdão 775/2016-TCU-Plenário; no mesmo período, o STF avaliou uma ADPF (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental) que solicitava a suspensão da eficácia da medida cautelar estabelecida em 2016. A suspensão da medida cautelar ocorrida nesse momento por meio do Acórdão 1976/2017-TCU-Plenário, representa, como veremos, o fim da impossibilidade do INCRA de efetuar algumas de suas ações, mas não o fim do processo de acompanhamento – e de interferência – do TCU em relação à política de reforma agrária. Enquanto essas decisões eram tomadas, aos assentados que tentaram recorrer diretamente ao Tribunal, era indicado que procurassem o INCRA.

4.4.1 Desdobramentos dos encaminhamentos de assentados e políticos ao TCU

Como vimos no capítulo 3, alguns deputados procuraram interlocução com o TCU após a determinação do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário. O Gabinete do Deputado João Daniel

²¹⁸ Peça 222 TC_000517_2016_0 – 21012016: pronunciamento da unidade técnica.

(PT/SE)²¹⁹ teve audiência e encaminhou ofício ao TCU, também subscrito pelos Deputados do Núcleo Agrário do PT na Câmara dos Deputados, questionando a medida cautelar. Alguns assentados também enviaram pedidos diretamente ao Tribunal solicitando que fossem desbloqueados.

Em 14/12/2016 o ministro relator avaliou²²⁰ o Ofício 026/2016-GJD/NA BSB, proveniente do Gabinete do Deputado João Daniel (PT/SE), e as correspondências²²¹ que continham pedidos de beneficiários da reforma agrária atingidos pelo bloqueio. Desfilando termos jurídicos, o relator considerou que as peças em questão não deveriam ser consideradas agravos, mas simples petições.

Em relação aos pedidos dos assentados, sugeriu o encaminhamento ao INCRA para que fossem solucionados.

Como argumentaram os procuradores da PFE no INCRA em relação ao Acórdão 775/2016-TCU-Plenário²²², os assentados, apesar de serem diretamente atingidos pelo Acórdão, não “são parte” do processo e não têm direito à defesa. Nos encaminhamentos, decidiu o ministro relator:

Dessarte, com fundamento nestas considerações e com fulcro nos arts. 157 e 278, § 2º, do RI/TCU, não conheço dos expedientes como agravo. Recebo-os como mera petição, cujos pedidos considero prejudicados em razão do disposto no subitem 9.4 do Acórdão 775/2016 – Plenário e da superveniência do Acórdão 2.451/2016 – Plenário. Sem embargo, determino à SecexAmbiental o envio de cópias das peças 120/121, juntamente com cópia deste despacho, ao Incra, para a adoção das providências apuratórias que entender pertinentes quanto à situação dos peticionantes que assinam referidas peças, dando-se ciência aos interessados do teor deste Despacho. (TCU, 2016b, p. 2)

Esse entendimento foi adotado em todos os casos de comunicação/pedidos de assentados enviados diretamente ao Tribunal. O conteúdo dos pedidos foi ignorado pelo Tribunal, pois, para o Tribunal, os ritos e requisitos processuais não foram seguidos.

Essa postura revela a posição distante do TCU em relação aos encaminhamentos diários envolvendo os indícios de irregularidades dos assentados. O Tribunal só “determina” o que deverá ser feito; quem precisa “resolver” é o INCRA. Por isso, o Tribunal, que procura emular os juízes das Cortes do Judiciário, tende a destacar a importância dos ritos, a discussão de

²¹⁹ Peça 83 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016: recurso.

²²⁰ Peça 166 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016: despacho do Ministro relator.

²²¹ Peças 120 e 121 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016: solicitações de desbloqueio.

²²² Peça 42 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016: resposta do INCRA.

questões mais abstratas na linha da comparação feita por Geraldo (2015) entre a atuação de juízes de altas cortes e juízes distritais.

Essa situação também revela as dificuldades do trabalhador de acessar os espaços de poder para se manifestar. Nesse caso, o trabalhador só pode falar num lugar destinado a ouvir o “subalterno” – o INCRA – e não na Corte de Contas, onde só os representantes do INCRA (procuradores, gestores) têm acesso. Apesar de o assunto se referir especificamente à vida dos assentados, eles não têm o direito de serem atendidos diretamente.

O difícil acesso dos trabalhadores aos espaços de decisão e poder é uma constante recorrente na história. Thompson (2022), em sua obra sobre a Formação da Classe Operária Inglesa, ao estudar o período ludista, analisa as petições dos malharistas direcionadas ao parlamento e detalha o périplo de meses dos trabalhadores até a demanda ser apreciada, com um custo altíssimo de tempo e dinheiro e um desfecho negativo, havendo total desinteresse dos parlamentares por suas demandas. Ou seja, mesmo que existam canais oficiais, rotineiramente são impostas várias dificuldades, e as apreciações dos interesses dos mais pobres são comumente negligenciadas. Thompson mostra que, por outro lado, a Câmara recebia de última hora representações e petições dos grandes industriais que tinham demandas opostas aos trabalhadores. Ao mesmo tempo os trabalhadores sabiam que pouco adiantava recorrer aos magistrados, pois “sendo aliados mais próximos dos mestres por posição e fortuna, e também mais amigos deles por encontros sociais, só tratam do assunto de modo negligente.”²²³ (Thompson, 2022, p. 151).

Já as solicitações advindas da mobilização dos deputados do núcleo agrário do PT, por meio de uma audiência no dia 23/08/2016 e do ofício citado pelo ministro, foram apreciadas e tiveram encaminhamentos no TCU. O ministro Augusto Sherman²²⁴ solicitou à SecexAmbiental, em 25/08/2016, a reavaliação dos bloqueios do acesso ao Garantia Safra e ao Programa de Aquisição de Alimentos, o que foi determinante para o desbloqueio parcial e provisório definido no Acórdão 2451/2016-TCU-Plenário.

Além dessa atuação junto ao próprio TCU, como também vimos no capítulo 3, o núcleo agrário do PT também oficiou o Ministério Público Federal (MPF) no dia 26/08/2016, pedindo providências por parte da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC/MPF). Na sequência, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC/MPF) solicitou ao

²²³ Aqui existe a mesma compreensão de Bourdieu (1989) sobre o campo jurídico: os juristas tendem a defender a ideia dos dominantes por maior proximidade e afinidade com esses.

²²⁴ Peça 84 do processo TC 000.517/2016-0: despacho do gabinete do ministro relator.

procurador-geral da República, Rodrigo Janot, que apresentasse ao Supremo Tribunal Federal pedido de inconstitucionalidade do Acórdão do Tribunal de Contas da União que paralisou a política de reforma agrária.

Enquanto o TCU finalizava a apreciação do mérito da representação, o procurador geral da república e o advogado geral da União entraram com uma ADPF (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental) no STF solicitando a suspensão da eficácia da medida cautelar do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário. Na petição da Arguição consta que entre as atribuições do TCU não estão: “sustar o andamento de toda uma política pública constitucionalmente prevista nem determinar que ela caminhe segundo a sua compreensão.” (BRASIL, 2017b).

O ministro Alexandre de Moraes acolheu o pedido por considerar que houve uma

intervenção indevida do TCU sobre a condução de política pública de relevante valor social exercida pelo Poder Executivo, demonstrando extravasamento de suas competências constitucionais para o controle financeiro e contábil da administração. (Brasil, 2017d, p.10)

O STF concedeu a medida cautelar postulada na ADPF suspendendo a eficácia do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário em 11/09/2017. Essa definição do STF aconteceu praticamente ao mesmo tempo em que o TCU publicou o Acórdão 1976/2017-TCU-Plenário, de 06/09/2017, avaliado a seguir, no qual o TCU decide pelo mérito parcial da representação e suspende a medida cautelar determinada em 2016²²⁵.

Arantes e Moreira (2019, p. 126) já tinham observado que os conflitos de fronteira entre órgãos vêm tendo como árbitro o STF, que inúmeras vezes é provocado sobre questões que afetam os limites de atuação das instituições – situação que acabou acontecendo em relação a atuação do TCU, nesse caso. Para os autores, a atuação do STF em relação às disputas entre os órgãos têm como características: 1. não é mais o legislador, mas a Corte quem está definindo as fronteiras de atuação dos diferentes órgãos; 2. o Tribunal nunca decide rapidamente; 3. quando decide, tende a decidir contra as pretensões de quem está querendo monopolizar o espaço de atuação. Ou seja, os acórdãos do TCU sobre a Política Nacional de Reforma Agrária seguiram o modelo da análise proposto por Arantes e Moreira sobre os órgãos ou instituições que tentam ganhar força ultrapassando as fronteiras de sua atuação. E, no final, foi o STF que definiu essas fronteiras e acabou por limitar as pretensões do órgão que buscava ampliar seu espaço de atuação.

²²⁵ O STF não tinha a informação sobre o último acórdão do TCU.

4.4.2 Acórdão 1976/2017-TCU-Plenário

No Acórdão 1976/2017-TCU-Plenário²²⁶ (Brasil, 2017c) publicado em 06/09/2017, é realizada a apreciação do mérito da representação que resultou na medida cautelar adotada no Acórdão 775/2016-TCU-Plenário. O texto é, também, o histórico das oitivas e reuniões entre INCRA e TCU, dos acórdãos intermediários, dos argumentos e disputas entre os dois órgãos e das interpretações – divergentes em alguns casos – entre os membros do TCU (técnicos da SecexAmbiental, ministro relator e representante do Ministério Público no TCU) desde a publicação do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário até o julgamento do mérito.

O INCRA, em períodos diferentes, solicitou a improcedência da representação e pediu a suspensão da cautelar. O Instituto apresentou os novos marcos normativos e legais aprovados, pelos quais a interpretação do TCU não seria mais válida. Ainda no governo da Presidente Dilma Rousseff foi aprovado o Decreto 8.738/2016²²⁷, e no governo do Presidente Michel Temer, a MP 759/2016²²⁸. Essas alterações legais são utilizadas pelo INCRA principalmente para demonstrar que a interpretação dos indícios de irregularidades após a homologação dos beneficiários realizada pela SecexAmbiental não estaria mais adequada, pois essas novas legislações, que reproduzem o teor da Portaria MDA 06 de 31/01/2013 desconsiderada pelo TCU, estabelecem que não perderá a condição de beneficiário da reforma agrária aquele que passar a ter condição diversa do ingresso desde que essa nova condição seja compatível com a exploração do lote.

A SecexAmbiental, por outro lado, enfatizou que após as auditorias realizadas em 8 Estados em decorrência do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário ficou provado que os erros e as fragilidades levantados anteriormente por meio de cruzamentos de dados são sistêmicos na política de reforma agrária. As auditorias analisaram principalmente as seleções de beneficiários. Constataram a inexistência de divulgação das seleções, o direcionamento a indicados de movimentos sociais e a falta de justificção de candidatos eliminados. Para a SecexAmbiental, as seleções dos beneficiários da reforma agrária não atendem, portanto, os critérios de transparência necessários às seleções públicas.

²²⁶ Peças 231, 232 e 233 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016: Acórdão 1976/2017-TCU-Plenário, relatório, voto e acórdão (TCU, 2016c).

²²⁷ O decreto regulamentava a Lei 8629/1993 e foi revogado pelo Decreto 9311/2018.

²²⁸ Transformado posteriormente na Lei 13.456/2017.

Na manifestação do Ministério Público no TCU, o procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico considera que o INCRA tem razão parcial nas suas argumentações, especialmente em relação aos indícios após a homologação. Para o procurador, os critérios de seleção (artigo 20 da Lei 8629/1993) não devem ser considerados critérios de permanência. Segundo ele, se assim o legislador quisesse, teria inscrito na lei dessa forma. Na leitura do procurador, o que cabe cobrar dos assentados após a homologação é somente o que estabelecem os artigos 21 e 22 da mesma lei, que dizem que o beneficiário deve cultivar o imóvel direta e pessoalmente ou por meio do seu núcleo familiar por um período de 10 anos. Ainda segundo o procurador,

Outra leitura do texto levaria a situações inconciliáveis com os valores de justiça e da razoabilidade, a exemplo da retomada da terra daquele que após nove anos nela fixado, cultivando a parcela recebida, venha a se tornar empresário, ingresse no serviço público ou ainda venha a ocupar cargo eletivo. O mesmo raciocínio se aplica àqueles que passaram a auferir renda maior, empresários e outras situações relacionadas no quadro, corporificadas **após a homologação**. (Brasil, 2017c, p. 30)

O procurador enfatiza, no entanto, que isso não exige o INCRA da supervisão ocupacional dessas situações e de fiscalizar a situação desses assentados, principalmente devido ao grande número de indícios levantados.

Quanto à relevância e impacto da nova legislação apresentada pelo INCRA, há divergências nas interpretações dos indícios nas manifestações presentes no Acórdão. No relatório da SecexAmbiental prevalece a ideia de que as novas normas pouco impactam os resultados obtidos pela fiscalização. Segundo o relatório, mesmo os indícios após a homologação devem continuar sendo considerados indícios de irregularidades e deve o beneficiário provar sua regularidade. No voto do ministro aparece o resumo da postura adotada pela SecexAmbiental no relatório:

Ocorre que em três oportunidades, em sua derradeira instrução, a unidade técnica aduziu que os entendimentos adotados na presente representação não foram substancialmente afetados pelas alterações legais, conduzindo a secretaria, por isso, a propor que a representação seja considerada procedente. (Brasil, 2017c, p. 87)

Já o ministro relator vê as alterações legais promovidas no âmbito da reforma agrária – as que foram feitas após a troca de governo no Executivo Federal – de forma bastante positiva, especialmente as trazidas por meio da MP 759/2016 transformada na Lei 13.465/2017. Segundo o ministro, a MP 759/2016 e as modificações na norma que substitui a NE Incra 45/2005, que estariam sendo elaboradas pelo INCRA, atenderiam às observações do Tribunal. Em relação ao

entendimento do INCRA sobre as situações dos beneficiários pós-homologação com base inicialmente na portaria MDA 03/2013, ele observa:

Com a edição da Medida Provisória 759/2016, de 22/12/2016, finalmente esse entendimento do Incra passou a figurar na lei, evidenciando-se claramente uma inversão na construção do marco legal, haja vista que as disposições da portaria, que não guardavam embasamento legal, foram erigidas a disposições de decreto, e deste à medida provisória com força de lei. (Brasil, 2017c, p. 91)²²⁹

O ministro, diante dos robustos indícios de irregularidades levantadas pelo cruzamento de dados da SecexAmbiental e pelas auditorias realizadas posteriormente pelo Tribunal, por um lado, e diante dos “esforços empreendidos pela nova administração do INCRA no sentido de reagir aos apontamentos realizados por este Tribunal” (Brasil, 2017c, p. 104), decide considerar, no mérito, parcialmente procedente a representação.

O Plenário vê, relata, discute e aprova o Acórdão 1976/2017-TCU-Plenário que, no mérito, considera parcialmente procedente a representação e, a partir da apreciação de mérito desse acórdão, revoga a medida cautelar determinada no Acórdão 775/2016-TCU-Plenário. O Acórdão determina uma lista de nove páginas de ações que o INCRA deverá seguir. Há bastante destaque ao papel de fiscalizador dos assentamentos que o Instituto deverá desempenhar. Entre as determinações, cabe ao INCRA:

- proceder a ampla divulgação das seleções de beneficiários e seus resultados;
- durante os próximos dez anos, informar ao TCU cada abertura de processo de seleção de beneficiários bem como os resultados da seleção;

²²⁹ Nova redação: “Art. 20. Não poderá ser selecionado como beneficiário dos projetos de assentamento a que se refere esta Lei quem: (Redação dada pela Lei nº 13.456, de 2017)

I - for ocupante de cargo, emprego ou função pública remunerada; (Incluído pela Lei nº 13.456, de 2017)

II - tiver sido excluído ou se afastado do programa de reforma agrária, de regularização fundiária ou de crédito fundiário sem consentimento de seu órgão executor; (Incluído pela Lei nº 13.456, de 2017)

III - for proprietário rural, exceto o desapropriado do imóvel e o agricultor cuja propriedade seja insuficiente para o sustento próprio e o de sua família; (Incluído pela Lei nº 13.456, de 2017)

IV - for proprietário, cotista ou acionista de sociedade empresária em atividade; (Incluído pela Lei nº 13.456, de 2017)

V - for menor de dezoito anos não emancipado na forma da lei civil; ou (Incluído pela Lei nº 13.456, de 2017)

VI - auferir renda familiar proveniente de atividade não agrária superior a três salários-mínimos mensais ou superior a um salário mínimo per capita. (Incluído pela Lei nº 13.456, de 2017)

(....)

§ 4º Não perderá a condição de beneficiário aquele que passe a se enquadrar nos incisos I, III, IV e VI do caput deste artigo, desde que a atividade assumida seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado.”

- encaminhar plano de apuração dos indícios de irregularidades levantados no Acórdão 775/2016-TCU-Plenário com o encaminhamento de relatórios semestrais das apurações desses indícios;
- fazer ajustes no SIPRA.

O Acórdão 1976/2017-TCU-Plenário enfatiza um item mencionado no Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, mas que não é central, referente a informações sobre o objetivo de “autossustentabilidade” dos assentamentos com a determinação que o INCRA informe: níveis de produtividade alcançados pelos beneficiários, tipo e grau de exploração, renda mínima, etc.

Há sugestões diversas como: incentivo à produção mecanizada nos assentamentos, utilização de terras públicas nos processos de reforma agrária e titulação dos beneficiários. Essa última sugestão em plena concordância com a prioridade estabelecida pelo governo naquele ano (2017).

Por fim, recomenda-se à Secretaria Especial de Agricultura Familiar, ao INCRA, à Casa Civil e ao Ministério do Planejamento que busquem fornecer ao INCRA recursos humanos, financeiros, materiais e orçamentários para que o Instituto possa atender sua missão institucional especialmente no enfrentamento das irregularidades apontadas pelo TCU (BRASIL, 2017c, p. 114).

Após a publicação desse acórdão, o INCRA solicitou o reexame das restrições para remissão de créditos, que foi negado por meio do Acórdão 677/2020-TCU-Plenário²³⁰ de 26/03/2020. O processo foi finalizado em 07/05/2020, mas a fiscalização do TCU para verificar se o INCRA atendeu às determinações dos acórdãos de 2016 e 2017 terá continuidade por meio das ações de monitoramento que serão analisadas no capítulo 5.

4.5 Conclusão do capítulo

O período em que a medida cautelar vigorou é caracterizado, ao mesmo tempo, pela paralisação de várias ações da política de reforma agrária e por eventos importantes relacionados a política, como a alteração da gestão do INCRA após vários anos de comando do PT e, principalmente, a publicação da MP 759/2016.

O histórico das disputas e negociações em torno da medida cautelar mostra que vários atores participaram de formas diferentes desse processo. Temos principalmente a atuação de

²³⁰ Peça 458 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016.

diversos quadros do TCU e do INCRA, mas também tiveram atuação destacada parlamentares do PT, o Banco do Brasil, o MPF, o Procurador Geral da República e o STF.

No TCU vemos os técnicos da SecexAmbiental manterem durante todo o percurso a mesma interpretação e o mesmo posicionamento em relação aos indícios de irregularidades dos beneficiários levantados pela auditoria realizada pelo órgão. Nem a mudança de gestão do Executivo Federal, nem a mudança na legislação fizeram a SecexAmbiental alterar seu posicionamento.

Já o ministro-relator adotou postura bem diferente após a mudança de gestão do INCRA e interpretou de forma bastante positiva as mudanças inseridas na MP 759/2016. A “boa vontade” do ministro com as mudanças inseridas pelas gestões do INCRA posteriores ao impeachment da Presidente Dilma Rousseff ficou ainda mais destacada nos acórdãos de monitoramento estudados no capítulo 5.

Curioso foi o posicionamento do representante do Ministério Público no TCU que, apesar de concordar com as interpretações realizadas pelo INCRA em aspectos fundamentais (como na distinção entre critérios de entrada e critérios de permanência dos beneficiários), concordou com os encaminhamentos da SecexAmbiental. Nas suas manifestações, são constantes os elogios aos trabalhos da auditoria; no último parecer destaca a influência do trabalho realizado pelo TCU nas alterações da legislação agrária:

Em sede de conclusão, ressaltamos a excelência do trabalho realizado pelo corpo técnico da Corte, bem como as sólidas e efetivas deliberações adotadas pelo Tribunal neste feito, amparadas em consistente e cuidadosa fundamentação do Relator, que buscaram evitar eventuais injustiças do juízo cautelar sem descuidar de providências contundentes que o grave quadro reclamava. Nesse positivo contexto de ação, parecem-nos claro que diversas medidas adotadas pelo Incra e mesmo itens da inovação legislativa trazida pela MP 759/2016 decorrem da incisiva atuação do Tribunal a concorrer para que os objetivos da Reforma Agrária de justiça social e aumento de produtividade no uso da terra sejam alcançados²³¹. (Ministério Público no TCU, 2017, p. 08-09)²³²

A busca da valorização da atuação do TCU une técnicos, ministro e procurador. Nesse contexto, a influência sobre as mudanças adotadas na gestão das políticas e da legislação são consideradas sinônimos do bom trabalho do órgão de controle.

Há vários momentos nos documentos onde podemos notar o TCU tentando ampliar seu escopo de atuação, por exemplo, quando tenta definir documentos complementares que o Banco do Brasil deveria solicitar aos assentados, quando estabelece inúmeras orientações e

²³¹ O protagonismo em relação a MP 759/2016 também foi disputado pelo INCRA, como vimos.

²³² Peça 225 do processo TC_000517_2016_0 – 21012016: parecer do Ministério Público no TCU.

determinações nos acórdãos, e quando abre várias fiscalizações paralelas sobre normas emitidas pelo INCRA.

As buscas pelo fortalecimento do órgão e pela ampliação de sua atuação – apontadas por Rosilho (2016), Sundfeld *et al.* (2017), Arantes e Moreira (2019) entre outros – está nitidamente presente na trajetória da atuação do órgão durante a vigência da medida cautelar imposta ao INCRA. Como apontando por Arantes e Moreira (2019), nessas situações, muitas vezes o STF é acionado contra as pretensões do órgão que está procurando ampliar seu espaço de atuação. Foi o caso dessa medida cautelar.

Mas, mesmo com a decisão do STF e com a refutação de algumas interpretações adotadas pelo TCU (critérios de ingresso como critérios de permanência, por exemplo,) pelos juristas do MP, e da PFE, o TCU saiu como vencedor nessa disputa, pois conseguiu o protagonismo buscado. Essa observação é possível por meio da recorrente referência à atuação do órgão de controle na divulgação da MP 759/2016 e no modo como se deu a continuidade da política de reforma agrária após o Acórdão de 2017, estudado no próximo capítulo.

Percebemos, no INCRA, que após a troca de gestão houve mudança de postura do órgão em relação à atuação do TCU. Mesmo que o INCRA continuasse a questionar alguns critérios interpretativos adotados pelo TCU, passou a ter uma postura mais colaborativa. A mudança de postura no INCRA pode tanto ter relação com a mudança geral na orientação do governo central como também ser produto de um raciocínio segundo o qual é melhor para os gestores concordar com o TCU para conseguir realizar alguma coisa da política.

As defesas do INCRA também revelam muito sobre o órgão e suas fragilidades: foi um órgão que passou de crítico do Acórdão à concordância com a medida cautelar, e acabou por falar em obediência ao TCU no decorrer do processo. Mesmo assim (e após a aprovação da MP e de sucessivos pedidos de suspensão da medida cautelar durante o percurso), só conseguiu a suspensão parcial, onde houve o intermédio do Banco do Brasil e da bancada do PT do Congresso. Os planos de ação do INCRA também revelam a fragmentação do órgão com a justaposição de vários documentos diferentes oriundos de setores diferentes, com linguagens diversas.

É um órgão que tem dificuldade de pautar a sua própria política. Se durante a trajetória da política de reforma agrária desde a redemocratização, como visto no capítulo 1, os movimentos sociais foram atores determinantes nas definições da política, a partir de 2016, o TCU passou a ter grande centralidade nas definições das ações do órgão.

A bancada do PT atuou de forma diversa para tentar evitar os problemas derivados da medida cautelar, tanto contatando diretamente o Tribunal de Contas quanto acionando o MPU. Os deputados tiveram um papel importante de interlocução com o TCU como representantes dos trabalhadores, visto que os próprios assentados, quando tentaram falar diretamente com o Tribunal, não foram ouvidos.

O Acórdão de 2016 foi um momento definidor na política de reforma agrária, não só por ter interrompido de forma tão inédita e ostensiva as ações relativas à política com a adoção da medida cautelar, mas principalmente pelos desdobramentos posteriores, como as mudanças na legislação e a centralidade que o TCU passou a ter como avaliador da política após as determinações constantes do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário e do Acórdão 1976/2017-TCU-Plenário.

CAPÍTULO 5

Desdobramentos do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário e do Acórdão 1976/2017-TCU-Plenário

5.1 Introdução

Este capítulo aborda alguns desdobramentos dos Acórdãos 775/2016-TCU-Plenário e 1976/2017-TCU-Plenário na política de reforma agrária no período posterior à suspensão da medida cautelar decidida no Acórdão 1976/2017-TCU-Plenário em 06/09/2017 até o final da gestão Bolsonaro em 2022. Esse período foi caracterizado, por um lado, pelas ações do INCRA, visando atender às várias determinações constantes nos acórdãos do TCU e, por outro, por várias mudanças institucionais e de orientação da gestão da política de assentamentos ocorridas após o impeachment da Presidente Dilma Rousseff, durante os governos de Michel Temer e de Jair Bolsonaro. Entre os desdobramentos dos acórdãos do TCU ocorridos nesse contexto político, destacaremos: 1. Paralisação da criação de assentamentos e homologação de novos beneficiários; 2. Continuação do bloqueio administrativo dos beneficiários com indícios de irregularidades e o consequente não acesso desses assentados às políticas públicas; 3. Presença do TCU na definição das ações a serem praticadas pelo INCRA; 4. Mudanças na legislação, especialmente nas formas de seleção de beneficiários; 5. A seleção por edital.

Veremos que o TCU teve uma dupla atuação na política de reforma agrária do período, contribuindo para a paralisação da política e interferindo nas novas normas e procedimentos que viriam a ser aprovados e editados, especialmente os referentes à definição do perfil do beneficiário da reforma agrária.

Relacionaremos a questão central do presente estudo – a atuação do TCU sobre a política de reforma agrária – com as análises produzidas por outros estudiosos (Leite; Castro; Sauer, 2018; Alentejano, 2022; Mattei, 2018; Menezes, 2023) acerca do mesmo período.

No Acórdão 1976/2017-TCU-Plenário, o TCU determinou à SecexAmbiental a realização de monitoramentos bianuais no INCRA durante o período de 10 anos para verificar o atendimento das determinações constantes no Acórdão. Neste capítulo são analisados os dois primeiros acórdãos desse monitoramento realizado pelo TCU, que são o Acórdão 3155/2019-TCU-Plenário, de 11/12/2019, e o Acórdão 169/2023-TCU-Plenário, de 8/2/2023. Também são analisados documentos e informações produzidas e obtidas no INCRA, como relatórios do SIPRA, informações da página web do INCRA e a Nota Técnica 360/2021, de 09/02/2021. Esta

nota técnica é uma resposta do INCRA dirigido ao STF que avaliava uma Arguição de Descumprimento Fundamental ajuizada pela CONTAG em função da paralisação da política de reforma agrária. O INCRA faz a sua defesa por meio deste documento, buscando mostrar as realizações da gestão Bolsonaro em relação à política de reforma agrária.

Os dados numéricos sobre os beneficiários com indícios de irregularidades, ou sobre os beneficiários bloqueados apresentados neste capítulo, são provenientes das publicações do TCU e dos relatórios gerenciais do SIPRA/INCRA. Nos relatórios de monitoramento, o TCU passou a utilizar a unidade CPF de assentado bloqueado por indícios de irregularidades²³³.

5.2 Paralisação da criação de assentamentos e seleção de beneficiários

Apesar da medida cautelar adotada no Acórdão 775/2016-TCU-Plenário ter sido suspensa em setembro de 2017 pelo Acórdão 1976/2017-TCU-Plenário, a ação de seleção de novos beneficiários ficou paralisada, oficialmente, até outubro de 2020, como informa o próprio INCRA na Nota Técnica 360/2021, de 09/02/2021 (INCRA, 2021, p. 9). Esse período de paralisação está relacionado, por um lado, com a necessidade de o INCRA atender as inúmeras determinações do Acórdão de 2017, especialmente aquelas relacionadas com as mudanças nas normas de seleção de beneficiários²³⁴ e com as adaptações dos sistemas de informática. Por

²³³ Há que se observar que ao bloquear administrativamente um beneficiário com indícios de irregularidade, na prática, o conjunto familiar é bloqueado, pois o bloqueio se dá no cadastro do SIPRA da família.

²³⁴ Em relação à seleção de novos beneficiários o TCU estabeleceu:

“9.4. determinar ao Incra, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que adote, para todos os processos de seleção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) a serem futuramente realizados, as seguintes medidas:

9.4.1. promova ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao PNRA para cada projeto de assentamento, publicando suas regras nos meios de comunicação adequados, como por exemplo jornais de grande circulação, DOU ou no site da Autarquia, sempre procurando maximizar o alcance do princípio da publicidade, obedecendo o disposto no art. 37, *caput*, da CF/88 c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/99, bem como o art. 10 da Portaria MDA 6/13 e o art. 5º, inciso III do Decreto 4.520/02 (Princípio da publicidade) e ao disposto no § 1º do 19 da Lei 8.629/1993, com redação dada pela Lei 13.456/2017;

9.4.2. garanta que as inscrições para o programa de reforma agrária sejam realizadas por meio de processo aberto a todo o público alvo, obedecidos os critérios de publicidade do processo seletivo descritos no subitem anterior, abstendo-se, ainda, de utilizar listas fechadas de beneficiários indicados por atores alheios aos quadros da Autarquia, tais como movimentos sociais, associações, sindicatos, entre outros, de modo a cumprir o art. 37, *caput*, da CF/88 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/10 (Princípio da impessoalidade), bem como ao disposto nos arts. 19, 19A e 20 da Lei 8.629/1993, com redação dada pela Lei 13.456/2017, sob pena de responsabilidade por aqueles que derem causa à infração a esses dispositivos;

9.4.3. obedeça rigorosamente aos critérios de priorização, bem como os de exclusão, descritos no art. 19 e 19A e 20 da Lei 8.629/1993, com redação dada pela Lei 13.456/2017, abstendo-se de aplicar os critérios da sistemática do Sipra e da NE 45/2005 exemplificados nos itens 49 e 50 da instrução técnica constante da peça 67 destes autos e item 47 da instrução técnica de peça 222, ambas reproduzidas no relatório que integra esta deliberação, os quais são contrários à legislação em vigor;

outro lado, esse foi um período de grande mudança na orientação da gestão da política de reforma agrária, com a priorização das ações de regularização fundiária e titulação durante os governos Temer e Bolsonaro. A necessidade de atender às inúmeras exigências do TCU que visavam aumentar o controle na política de assentamentos e a sucessão de dois governos não alinhados com a política de reforma agrária produziram uma paralisação na atividade de criação de assentamentos e homologação de beneficiários muito mais longa que o estabelecido inicialmente no Acórdão 775/2016-TCU-Plenário (de 04/2016 até 09/2017).

O agronegócio, que já estava bastante fortalecido na gestão de Dilma Rousseff, ganhou mais poder e buscou atuar para conseguir alterações nas legislações que representassem empecilhos para a sua expansão. Alentejano (2022, p. 22) define esse período como uma contrarreforma que é promovida pelo agronegócio e que, ao mesmo tempo, constitui uma das bases para seu fortalecimento. Ao mesmo tempo que ocorreu a paralisação da reforma agrária, ocorrem mudanças na legislação e a expansão das áreas ocupadas pelo agronegócio. O autor mostra, por meio de vários dados do censo agropecuário de 2017 e do SNCR/INCRA, como está em curso um processo de aumento da área ocupada pelo agronegócio que se reverte em aumento da concentração fundiária. Para Leite, Castro e Sauer (2018), o governo Temer marcou uma volta do ideário neoliberal na condução da política fundiária e as mudanças legais implantadas a partir de 2016 fazem parte do pagamento do governo Temer à bancada ruralista que apoiou em peso o impeachment da Presidente Dilma Rousseff²³⁵.

As mudanças na legislação que incorporaram algumas das determinações e recomendações do TCU foram vistas inicialmente na Medida Provisória 759/2016, que foi transformada na Lei 13.465/2017, publicada em 11/07/2017. O Governo Federal, na sequência, editou e publicou o Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018, que regulamenta a Lei nº 8.629,

9.4.4. motive formalmente e dê publicidade nos casos de eventual eliminação de candidatos em processo seletivo para candidatos a projetos de assentamento da reforma agrária, em obediência ao art. 37 da CF/88 e art. 50 da Lei 9.784/99, bem como assegure a esses candidatos o direito de exercer o princípio do contraditório e da ampla defesa, em obediência ao art. 5º, inciso LV da CF/88 c/c art. 2º da Lei 9.784/99;

9.4.5. promova ampla divulgação do resultado dos processos seletivos de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária para cada projeto de assentamento, publicando os nomes dos contemplados, segundo sua ordem de classificação e ordem de priorização, conforme estabelecido no instrumento de publicação do processo seletivo e legislação aplicável, nos meios de comunicação adequados, como por exemplo jornais de grande circulação, DOU ou no site da Autarquia, de forma a cumprir com o princípio da publicidade previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal/88 c/c art. 2º da Lei 9.784/99, bem assim, de forma a possibilitar o controle social por parte de qualquer cidadão e por parte dos próprios interessados;" (Brasil, 2017a, p. 106-107).

²³⁵ Os autores elencam uma série de MPs que privilegiaram esse grupo em diferentes frentes. A MP 733/2016 aprovou abatimentos às dívidas de grandes proprietários rurais. As MPs 756/2016 e 758/2016 buscavam reduzir áreas de proteção ambiental na Amazônia.

de 1993, e a Lei nº 13.001, de 2014, para dispor sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias. Posteriormente, foi editada a Instrução Normativa INCRA nº 96, de 17 de dezembro de 2018, que regulamentava o processo de seleção de famílias.

No entanto, em 2019, o TCU questionou um item no Decreto nº 9.311 e na IN nº 96 recém-editadas relativo aos critérios de pontuação dos candidatos à política no processo de seleção de beneficiários. O TCU considerava desproporcionalmente alta a pontuação para “integrante de acampamento”.

Em função desse questionamento do TCU, o INCRA decidiu suspender os trabalhos de seleção em todo país²³⁶ até nova adequação nas normas sobre o critério questionado pela Corte de Contas. Conforme lembra a direção do INCRA,

Ressalta-se que os trabalhos de adequação envolviam tanto aspectos legais como tecnológicos. Assim, embora o "Módulo Candidato" do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária - SIPRA estivesse praticamente concluído, tanto o Decreto nº 9.311, de 2018, como a Instrução Normativa Incra nº 96, de 2018, tiveram que ser revistos pelo Incra. (INCRA, 2021, p. 9)

O governo editou e publicou o Decreto nº 10.166, de 11 de dezembro de 2019, que alterou o Decreto nº 9.311, de 2018; e o INCRA editou e publicou a Instrução Normativa nº 98, de 30 de dezembro de 2019, revogando a IN INCRA 96/2018. Após a nova redação das normas, o SIPRA precisou receber novos ajustes para se adaptar às novas regulamentações. Somente em outubro de 2020 foram retomados os trabalhos de seleção, como afirma a gestão do INCRA:

Portanto, as atividades de seleção de beneficiários do programa de reforma agrária que encontravam-se suspensas por força de determinações advindas do Acórdão TCU 775/2016, foram retomadas no atual governo (outubro de 2020), após realizadas todas as adequações recomendadas pelo TCU no que tange ao processo de seleção. (Brasil, 2021, p. 9)

A questão das adaptações nos sistemas de informática e construções de novos sistemas foram áreas de bastante destaque na atuação do INCRA nesse período. O TCU tinha emitido várias determinações para adaptações no SIPRA²³⁷, e as modificações legais também exigiam

²³⁶ Em 2018, o INCRA tinha lançado 5 editais de seleção nos novos moldes propostos pela IN 96.

²³⁷ Em relação ao SIPRA, o TCU determinou ao INCRA:

“9.5.3. promova as adaptações necessárias ao Sistema Informações de Projetos da Reforma Agrária – Sipra para que, quando da classificação de beneficiários para reforma agrária em processo seletivo para cada projeto de assentamento, gere relação de beneficiários que obedeça aos critérios de priorização e os requisitos descritos no art. 19, 19A e 20 da Lei 8.629/93, com redação dada pela Lei 13.456/2017;

9.5.4. promova rigorosa avaliação das inconsistências dos dados constantes da base do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários da reforma agrária, efetuando as devidas correções, de forma a cumprir o item 2.5 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, e viabilizar a correta seleção de beneficiários da reforma

ajustes nos sistemas. Além disso, o INCRA informou ter tomado várias iniciativas para alterar seus sistemas de informática, alinhar-se com mudanças tecnológicas que aconteciam no governo federal e construir novos programas para atender às novas diretrizes da política. Entre essas ações, o INCRA destaca:

- os ajustes no SIPRA sugeridos pelo TCU e os ajustes necessários para adequação às novas normas²³⁸;
- integração do SIPRA com a base de dados do CadÚnico;
- desenvolvimento da Plataforma de Governança Territorial (PTG) que, segundo o INCRA, iria realizar todo o processo de regularização fundiária e reforma agrária em substituição ao Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA) e Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR).
- pactuação e execução do Plano de Transformação Digital (PRD) com a Presidência e Ministério da Economia;
- migração do Portal Incra para o Portal SOUGOV.br;
- desenvolvimento de programas de suporte às atividades de supervisão ocupacional, entre às quais se encontram o Projeto de diagnóstico para Regularização Ambiental de Assentamentos de Reforma Agrária (RADIS), Sistema Nacional de Supervisão Ocupacional (SNSO) e, finalmente, o Titula Brasil.

Além dos Acórdãos de 2016 e 2017 e dos questionamentos referentes ao Decreto e à IN de 2018, onde o TCU interferiu na política de assentamentos a partir de questões direcionadas à seleção/manutenção de beneficiários, o Tribunal de Contas também buscou atuar na outra ponta da política de assentamentos, ou seja, na obtenção de terras. Por meio da Representação TC 020.685/2016-5 interposta pela Secretaria de Controle Externo no Mato Grosso do Sul

agrária, obedecendo aos arts. 19, 19A e 20 da Lei da Lei 8.629/93, bem como viabilizar as atividades de supervisão ocupacional destinadas ao cumprimento do art. 18B da Lei 8.629/1993, com redação dada pela Lei 13.456/2017, e a regularização prevista no art. 26B da Lei 8.629/1993, com redação dada pela Lei 13.456/2017;" (Brasil, 2017b, p. 108).

²³⁸ O SIPRA, em outro levantamento feito pelo TCU, que avaliou os sistemas informacionais da administração pública e resultou no Acórdão 1889/2020-TCU-Plenário, relatoria do ministro Aroldo Cedraz, foi considerado um dos sistemas mais críticos no levantamento de riscos dos sistemas informacionais (Brasil, 2023, p. 69). No Acórdão de 2019, o INCRA informava que avaliava o SIPRA como um sistema frágil e que realizou remanejamento de aproximadamente R\$1.000.000,00 (um milhão de reais), para assegurar a licitação de serviços de manutenção e sustentação de sistemas – fábrica de software. O processo relativo a essa contratação estaria em trâmites para licitação (Brasil, 2019, p. 23) mas, posteriormente, informou que houve a interrupção do contrato com a fábrica de software em 2019, por falta de recursos, o que representou uma ruptura nas tratativas de melhoria do sistema SIPRA (Brasil, 2023, p. 63).

(Secex-MS)²³⁹, o TCU questionou a continuidade dos processos de obtenção de terras para a reforma agrária, mesmo com a existência de mais de 205 mil lotes vagos em assentamentos sem a realização de supervisão ocupacional.

O Ministério Público Federal, por seu turno, promoveu Ações Cíveis Públicas (ACP)²⁴⁰ que recomendaram a suspensão dos procedimentos relativos à obtenção de imóveis rurais enquanto não se disponibilizava aos assentamentos já criados a devida infraestrutura, liberação de créditos (instalação, habitação e produção) e a titulação e consolidação dos projetos.

Essas ações dos órgãos de controle e da Justiça e as adaptações requeridas por suas recomendações e determinações – em termos de legislação, em termos de informática e em termos de reorientação das políticas – são arroladas pelo INCRA para justificar a baixíssima atuação na criação de assentamentos. Temos como exemplo o seguinte trecho, no qual a direção do INCRA fala sobre as ACPs promovidas pelo MP:

Essas ações civis públicas demonstram a necessidade de o Incra agir de forma responsável ao obter terras e criar assentamentos, evitando-se, com isso, situações que levarão à instabilidade institucional, à vulnerabilidade social e a falsas expectativas geradas nas famílias, o que, certamente, poderia resultar em mais tensão social. (INCRA, 2021, p. 9)

Além do impacto da atuação dos órgãos de controle²⁴¹, duas outras linhas de argumento são utilizadas pelo INCRA para justificar a situação de paralisia na criação de assentamentos. Por um lado, o INCRA apresenta um conjunto de deficiências de recursos materiais que dificultam a atuação do órgão, como a falta de recursos orçamentários, a falta de equipamentos e, especialmente, a diminuição constante do número de servidores.

Outra questão sempre lembrada pela direção do INCRA é a da morosidade da Justiça nos processos de desapropriação. Segundo o INCRA,

Em número expressivo de situações, o Incra ajuíza a ação de desapropriação, mas não obtém a imissão provisória na posse do imóvel (que depende de decisão judicial), o que retarda a efetiva obtenção e criação de projetos de assentamento nessas áreas. De fato, estima-se que há atualmente 203 imóveis rurais com ações desapropriatórias ajuizadas, cujos valores das respectivas indenizações foram previamente depositados em juízo pelo Incra, em que circunstâncias não controladas pela autarquia, na maior parte das vezes decorrentes de discussões judiciais no âmbito das ações de desapropriação, levam a que não seja deferida a imissão provisória na posse, na forma

²³⁹ A Secex-MS foi a responsável pela condução da auditoria que resultou no Acórdão 775/2016-TCU-Plenário.

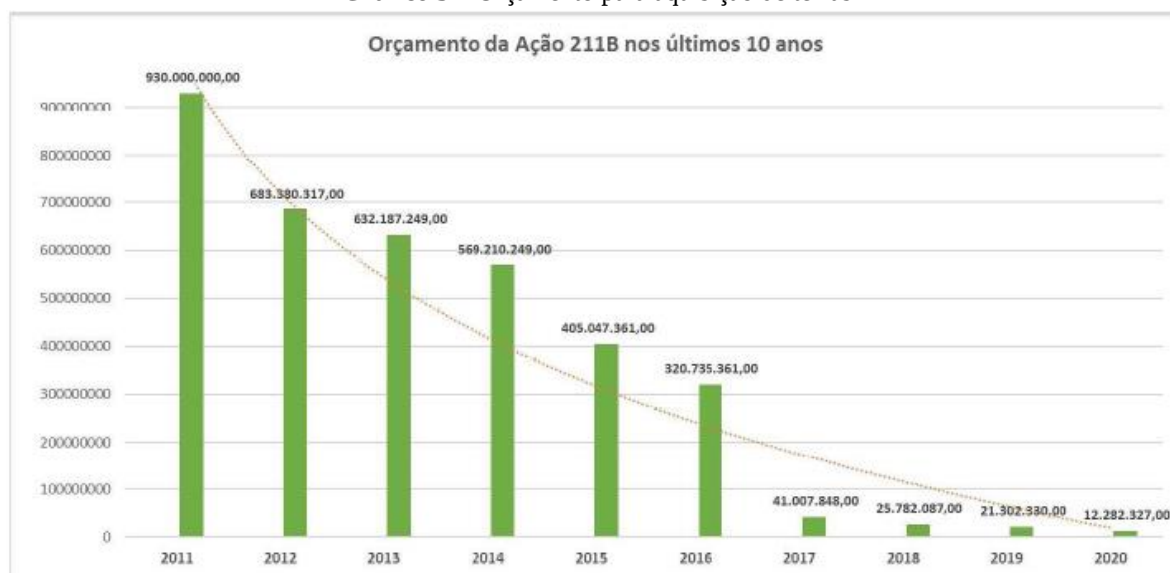
²⁴⁰ a) ACP 0002677-29.2014.403.6002 – Dourados/MS; b) ACP 0000285-78.2017.4.01.3606 - Estado do Mato Grosso; e c) ACP 2194-95.2016.4.01.3605 – Estado do Mato Grosso.

²⁴¹ Para Rosilho (2016), essa sobreposição da atuação dos órgãos fiscalizadores é uma das principais preocupações com o aumento da importância do controle. Durante esse período, TCU, MP e CGU aparecem atuando/interferindo nas ações do INCRA de forma sobreposta.

prevista no art. 6º, I, da LC 76/1993. Como consequência, tem-se imobilizado o valor total corrigido de aproximadamente R\$ 1 bilhão, que foi depositado em juízo pelo Incra. (INCRA, 2021, p. 97)

Porém, além das restrições impostas pela atuação dos órgãos de controle, pelos órgãos do Sistema de Justiça e pelas restrições materiais, nas gestões Temer e Bolsonaro o INCRA optou por não investir na política de assentamentos, como fica claro nos discursos desses governos, na definição de prioridades e nos resultados numéricos da política. Assim mostram o Gráfico 3, sobre a evolução do orçamento para aquisição de terras, e o Gráfico 4, sobre a evolução dos decretos desapropriatórios.

Gráfico 3 – Orçamento para aquisição de terras



Fonte: INCRA (2021, p. 6).

Mesmo quando o INCRA argumenta, na gestão Bolsonaro, que não paralisou a reforma agrária como na Nota Técnica apresentada ao STF, fica bastante clara a total reorientação da política com a suspensão da política de criação de assentamentos. O governo em 2021 argumenta que não paralisou a reforma agrária, pois: 1. A política de reforma agrária não se reduz à criação de assentamentos – inclui a política de regularização fundiária; 2. É preciso qualificar os assentamentos existentes antes de criar outros; 3. Está sendo feito um investimento massivo em titulação; 4. Existe uma “tendência” à diminuição do investimento em criação de assentamentos desde a época da gestão Dilma.

No gráfico do orçamento para as ações de aquisição de terra (Gráfico 3) é possível, de fato, confirmarmos essa “linha de tendência” de decréscimo de investimento na política de assentamentos, como já foi mostrado no capítulo 1. Mas essa “linha de tendência” não tem nada

de natural ou inevitável, como o INCRA dá a entender em algumas manifestações (como na referida Nota Técnica). E a “ruptura” no “comportamento decrescente” entre 2016 e 2017 é bastante significativa, mostrando que a partir de 2017 o orçamento para ação de aquisição de terras foi praticamente extinto.

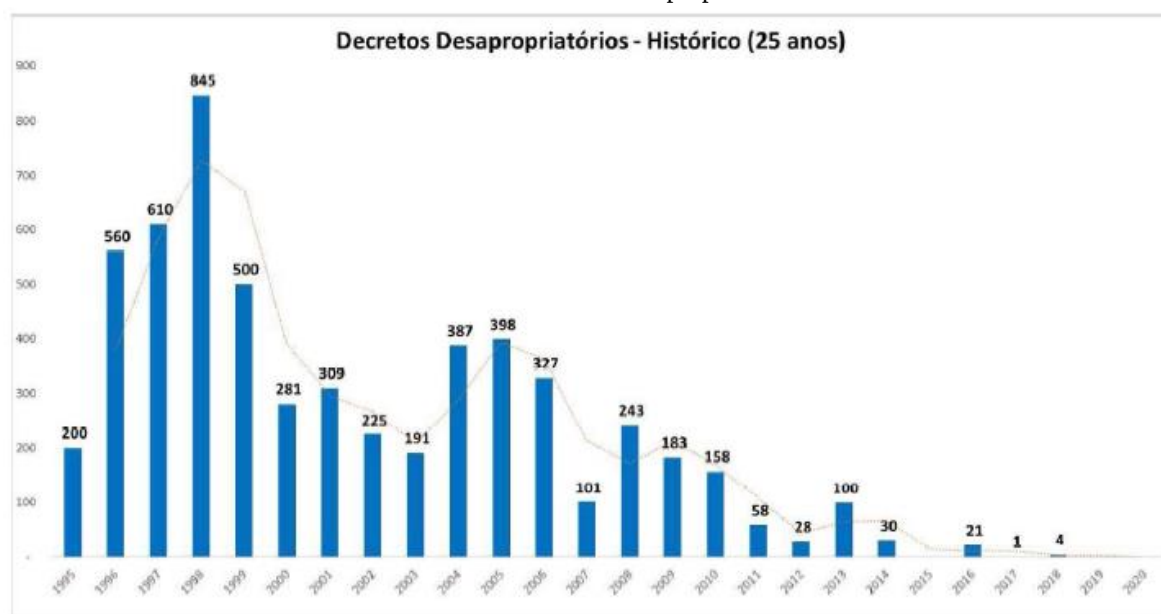
Leite, Castro e Sauer (2018) mostram que não houve somente uma diminuição geral dos recursos destinados à política de reforma agrária e, em especial, à aquisição de terras e outras ações destinadas à criação de assentamentos. Houve, na verdade, uma reorientação dos gastos a partir do governo Temer. Para os autores,

Dois movimentos complementares à provisão orçamentária do INCRA podem ser constatados. Por um lado, houve uma restrição geral no orçamento discricionário disponível, que vinha sendo reduzido paulatinamente a partir do segundo mandato do Governo Lula, mas ganhou uma inflexão mais acentuada no golpe. De outro lado, há uma inversão completa na prioridade de gastos, que exterminou por inanição o serviço de ATES e a obtenção de novas áreas para a criação de assentamentos, mas alimenta o processo de titulação²⁴². (Leite; Castro; Sauer, 2018, p. 9)

No Gráfico 4, sobre os atos desapropriatórios dos últimos 25 anos, é bastante perceptível a “tendência” de queda na obtenção de terras, especialmente a partir do governo Dilma que, inclusive, não fez desapropriações em 2015. Mas também fica bastante nítido como essas ações a partir do governo Temer e, especialmente, a partir do governo Bolsonaro, foram totalmente paralisadas.

²⁴² Comparando as dotações orçamentárias de 2016 e 2017, os autores mostram que houve redução nos orçamentos das ações de obtenção de novas terras (-78, 85 %), fomento à agroindustrialização e à comercialização (-73, 00 %), Ater (- 59, 35 %), educação no campo (-55, 74 %), reconhecimento de territórios quilombolas (-38, 52%). Por outro lado, houve incremento no orçamento para implementação e recuperação de infraestrutura básica (+ 147, 82%), supervisão ocupacional (+ 310, 96 %), titulação (+499, 08) e demarcação de projeto topográfica em projetos de assentamentos. Como lembram os autores, as três últimas ações estão encadeadas na lógica de garantir condições estabelecidas na legislação para a titulação definitiva dos lotes de assentamentos.

Gráfico 4 – Decretos desapropriatórios



Fonte: INCRA (2021, p. 5).

Podemos perceber que as determinações do TCU direcionadas para a criação de um arcabouço teórico e tecnológico de controle dos beneficiários da reforma agrária foram um ingrediente importante na paralisação da política de assentamentos em governos que não eram alinhados com a política de reforma agrária, ou, como indicam Leite, Castro e Sauer (2018), num Executivo Federal que não tinha vontade política de promover desapropriações e assentamentos de famílias. A ideia da necessidade de controlar os assentados é compartilhada por muitos atores políticos contrários à política de reforma agrária como os ruralistas²⁴³, que passaram a ocupar cargos na gestão do INCRA. As determinações do TCU são utilizadas para justificar “tecnicamente” as decisões políticas que terminaram no desmonte ou na reorientação da política.

Ao final, a suspensão de seleção e homologação de beneficiários para assentamentos – que originalmente tinha sido determinada pelo TCU durante pouco mais de 1 ano – foi “esticada” oficialmente por mais de 4 anos e, na prática, durou mais de 6 anos, como veremos mais adiante, no tópico sobre seleção de beneficiários.

²⁴³ Sobre essa discussão, ver capítulo 1.

5.3 Bloqueio administrativo dos beneficiários com indícios de irregularidades

Como vimos no capítulo 3, o TCU identificou 578.547 beneficiários da reforma agrária com indícios de irregularidades que não poderiam ter acesso às políticas realizadas ou intermediadas pelo INCRA. O Incra efetuou o bloqueio administrativo do cadastro desses beneficiários, que dessa forma não teriam acesso às políticas e aos documentos gerados pelo SIPRA. Durante a vigência da medida cautelar, como vimos no capítulo 4, foram elaborados planos para a averiguação da situação desses beneficiários e realizados vários desbloqueios massivos.

Quando, em 2017, a medida cautelar foi suspensa, o INCRA manteve o bloqueio administrativo dos beneficiários com indícios de irregularidades até a averiguação da situação desses beneficiários, conforme relata o TCU:

O INCRA entendeu que o acesso às políticas públicas do PNRA para as unidades familiares com indícios de irregularidade apontados, incluindo o pagamento dos créditos da reforma agrária, só seria liberado após a análise e deferimento caso a caso, com posterior desbloqueio definitivo no Sipra. Exceção a esta regra ocorreu nos casos dos desbloqueios massivos realizados pelo INCRA/Sede e nos assentamentos do Rio Grande do Sul, cuja liberação ocorreu após decisão judicial decorrente de ação do Ministério Público Federal. (Brasil, 2019, p. 36)

O Acórdão de 2017 determinou que o INCRA sanasse todos os indícios de irregularidades em até 3 anos. A situação do desbloqueio dos beneficiários com indícios de irregularidade seria avaliada nos dois primeiros monitoramentos bianuais a serem realizados pelo TCU durante os 10 anos em que o órgão de controle faria esse acompanhamento.

O primeiro monitoramento conduzido pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso do Sul (Secex-MS), que avaliou as ações do INCRA para atender as determinações e recomendações do Acórdão entre 2017-2019, constatou o avanço lento no que tange ao atendimento das determinações referentes à apuração dos indícios de irregularidades, conforme Tabela 4.

Tabela 4 – Apuração dos indícios de irregularidades 2018-2019 (por CPF)

Ano	Desbloqueados	Liminar	Indeferidos	Massivo	Não tratado	Total
2018	61.844	6	5.431	269.954	539.721	876.965
2019	98.649	24	2.404	259.927	498.172	859.389

Fonte: Brasil (2019).

O TCU concluiu que, nesse ritmo, o INCRA não conseguiria finalizar a apuração no período de 3 anos estipulado no Acórdão de 2017. Para a equipe técnica do TCU, o plano de apurações apresentado pelo INCRA-sede era bom, mas dependia de parcerias/convênios para a realização das vistorias, que não foram efetivados. O trabalho de desbloqueio é totalmente dependente da realização de vistorias de campo para verificar a situação dos assentados com indícios de irregularidades. Por isso, o andamento da apuração de indícios, que é um dos pontos principais das determinações do TCU, aparece lado a lado com a realização de planos de supervisão ocupacional, que tem também o objetivo de avaliar a ocorrência de indícios de irregularidades após a homologação.

Em relação à realização das vistorias, o INCRA aponta as dificuldades derivadas da falta de pessoal e do baixo orçamento²⁴⁴. Na previsão do Plano de Apuração 2020, o INCRA elenca a seguinte situação:

- a. Orçamento insuficiente e passível de bloqueios no corrente ano (PO 2020 com redução de 30% em relação ao plano orçamentário anterior na ação de supervisão ocupacional de projetos de assentamento - Ação 211A);
- b. Redução em 2019 de 22% do número de servidores/colaboradores que realizam as vistorias a campo e a instrução processual na ação de supervisão ocupacional (de 698 para 546 servidores – dados de janeiro/2020);
- c. Do quadro geral de servidores do Incra, houve 17% de aposentadorias em 2019 e mais 25% do quadro já atingiu idade mínima para aposentar;
- d. Frota do Incra com 52% das viaturas em estado inadequado (638 viaturas); (Brasil, 2023, p. 46)

Para o INCRA, a questão mais preocupante era a escassez de pessoal causada pela falta de concursos públicos para repor seu quadro permanente. A solução proposta pela autarquia foi a realização de contratação por prazo determinado. Porém, essa ação foi denunciada ao TCU²⁴⁵, que por meio do Acórdão 2.380/2021-TCU-Plenário, relatoria do ministro-substituto Marcos BemQuerer Costa, decidiu:

- 9.2. determinar ao Incra, com base no art. 4º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020, que se abstenha de levar a efeito as medidas tendentes à contratação temporária de servidores, nos moldes do processo administrativo 54000.101690/2020-02, porque não demonstrada a existência de necessidade temporária de excepcional interesse público, com ofensa ao disposto nos arts. 1º e 2º, caput, da Lei 8.745/1993;

²⁴⁴ Segundo o INCRA: “As principais dificuldades enfrentadas se referem à insuficiência de força de trabalho e as severas restrições orçamentárias e financeiras que esta Autarquia Agrária vem enfrentando anualmente, que comprometeram substancialmente a execução de diversas tarefas, sendo necessária a priorização de demandas urgentes e emergenciais, em destaque para o atendimento de demandas judiciais.” (Brasil, 2023, p. 45).

²⁴⁵ Fica explícita a possibilidade de o TCU interferir na política de várias formas.

9.3. dar ciência ao Incra, com fulcro no art. 9º, inciso II, da Resolução/TCU 315/2020, que a recomposição de sua força trabalho sujeita-se à necessidade de concurso público, conforme previsto pelo art. 37, inciso II, da Constituição Federal, desde que atendidos os requisitos previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e, circunstancialmente, no art. 8º, caput e incisos IV e V, da Lei Complementar 173/2020, ressalvada a possibilidade de contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos da lei, a teor do art. 37, inciso IX, da Constituição; (Brasil, 2023, p. 63)

Dessa forma, apesar de ser uma constante na discussão decorrente do Acórdão desde 2016 – presente nos argumentos das diferentes gestões e já de total conhecimento, além do INCRA, do TCU²⁴⁶, do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), da Casa Civil, não houve encaminhamento de solução para o problema de falta de pessoal no INCRA.

Outra questão levantada para justificar a não realização de avanços significativos na execução do plano de apuração é que as superintendências regionais não teriam avançado nos planos de supervisão ocupacional regionais. Devido a essa centralidade do engajamento das superintendências regionais para efetivação do trabalho de saneamento dos indícios, o ministro relator Augusto Sherman Cavalcanti sugeriu ao INCRA a seguinte determinação:

no novo Plano de Apuração dos indícios de irregularidades a ser apresentado, [que] sejam previstas metas anuais de supervisão ocupacional por cada superintendência regional, de maneira a possibilitar o acompanhamento da evolução do tratamento dos indícios de irregularidades por cada uma e o saneamento integral dos indícios de sua clientela de beneficiários da reforma agrária, de forma a permitir identificar os responsáveis pelas ações. E ainda, se for o caso, que o tribunal possa cobrar de forma mais efetiva, diretamente de eventuais superintendências regionais, em face do descumprimento do plano de apuração. (Brasil, 2023, p. 66)

Dessa forma, o TCU passaria a ter a possibilidade de cobrar não somente do INCRA-sede, mas também diretamente das regionais.

No Acórdão de 2019 há várias menções a troca de gestão e ao fato de o INCRA estar reformulando sua estratégia de supervisão ocupacional e readequando seus planos. Assim, o órgão de controle deveria acompanhar o desenvolvimento dessas atividades.

O Acórdão de 2023, que avalia o período 2019/2021, também mostra pouco avanço no tratamento dos indícios de irregularidades. Nesse período, além das restrições já elencadas

²⁴⁶ Em outro levantamento realizado pelo TCU que resultou no Acórdão 486/2022-TCU-Plenário, o relator ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa afirma no voto: “Por fim, destaco a informação de que o INCRA dispõe atualmente de 3.517 servidores ativos, sendo que 1.406 já estão aptos a se aposentar – cerca de 40% da força de trabalho. A SecexAgroambiental aduziu que as informações prestadas pela Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas da entidade dão conta de que, com a expectativa de aposentadorias nos próximos cinco anos, apenas os Estados do Espírito Santo e Paraná permanecerão com percentual da força de trabalho acima de 80% do número atual de servidores, sendo que, nos Estados do Acre, Amapá, Mato Grosso, Rondônia e Ceará, a equipe pode ficar em patamar inferior a 50% da força de trabalho atual.” (Brasil, 2023, p. 64).

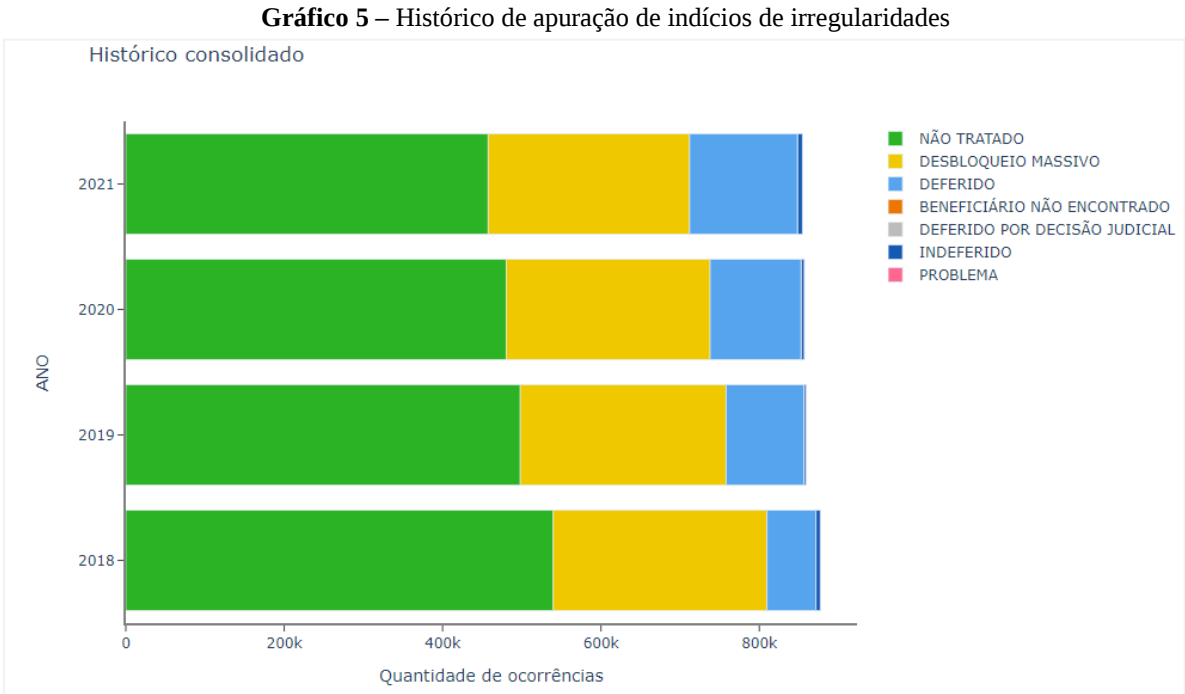
anteriormente, ainda ocorreu a pandemia de Covid-19, que restringiu a realização de vistorias ocupacionais e impactou todo o trabalho no serviço público. De qualquer forma, podemos ver que a evolução da apuração dos indícios de irregularidades no período 2019-2021 foi ainda mais lenta que no período de 2018-2019.

Tabela 5 – Apuração dos indícios de irregularidades 2018-2021

Ano	Desbloqueados	Liminar	Indeferidos	Massivo	Não-tratado	Total
2018	61.844	6	5.431	269.954	539.721	876.965
2019	98.649	24	2.404	259.927	498.172	859.389
2021	136.384	30	5.992	254.415	457.638	854.700

Fonte: Brasil (2023).

No Gráfico 5, conforme o histórico consolidado extraído do Acórdão de 2023, fica evidente o ritmo lento das apurações de indícios de irregularidades durante todo o período, com destaque para o período do governo Bolsonaro, onde o ritmo de apuração diminuiu ainda mais em relação a 2018. E fica claro o quanto o número de beneficiários identificados de fato como irregulares (indeferido) é pouco expressivo.



Fonte: Brasil (2023, p. 19).

Há grande destaque no período, especialmente a partir da gestão Bolsonaro, para o “projeto de transformação digital” empreendido no INCRA, que estaria revolucionando os

sistemas do INCRA. Esse plano inclui várias mudanças nos sistemas de vistorias: RADIS, SNSO e, posteriormente, Titula Brasil²⁴⁷.

Os investimentos em programas que pudessem auxiliar na realização de vistorias atendem às determinações do TCU no sentido de promover ações para melhorar a atividade de supervisão ocupacional e, assim, evitar as irregularidades após a homologação. Além disso, a supervisão ocupacional é parte do trabalho para analisar a situação dos beneficiários com indícios de irregularidades. No entanto, fica claro em vários documentos que o principal objetivo do INCRA, ao investir em programas de tecnologia que auxiliem a realização das vistorias, é o uso desses programas para ações de regularização fundiária e titulação. No Plano de Apuração 2020 (Brasil, 2023, p. 45), o INCRA define a sua estratégia:

b. Desenvolver ação planejada nas SRs, com atividades integradas envolvendo as ações de supervisão ocupacional, tratamento dos indícios do TCU, aplicação e fiscalização do crédito instalação e, principalmente, titulação dos assentamentos, que se constitui em prioridade institucional, visando a otimização dos recursos humanos e financeiros, com maior eficiência e efetividade.

Esses ajustes todos – de legislação, tecnológicos, mudanças na estrutura administrativa – necessitaram da adaptação dos usuários a eles. Em várias partes dos documentos, tanto na Nota Técnica quanto nos documentos do INCRA reproduzidos nos acórdãos, a autarquia destaca a realização de treinamentos. Ou seja, todas essas modificações demandaram um tempo de adaptação até, de fato, serem utilizadas.

Esse investimento nas adaptações da legislação, inicialmente, e dos sistemas de tecnologia, posteriormente, recebeu muitos elogios do ministro relator. Mesmo que o período tenha sido caracterizado pela não criação de assentamentos e pelo pouco avanço no desbloqueio administrativo dos beneficiários com indícios de irregularidades, ou seja, o não atendimento das necessidades de grande parte do público da reforma agrária, a atuação do INCRA na área de informática – assim como acontecera com a atuação do INCRA para aprovação de mudanças na legislação – foi considerada merecedora de elogios no voto do ministro relator. Podemos notar uma postura de jurista que avalia o “direito fora do mundo”, como definia Bourdieu (2008). O importante, fica claro, são as leis para o controle dos beneficiários e os sistemas de informática que possibilitam aplicar essas leis. Segundo o ministro,

²⁴⁷ O TCU, conforme informação constante no Acórdão de 2023, informa que está acompanhando e executando auditoria na governança e gestão da tecnologia e segurança da informação no Incra em processo específico para isso (TC 008.307/2022-9 – RA).

A iniciativa, conforme foi-me relatado, é digna dos mais altos elogios, e impressionou positivamente tanto a equipe da Secex Agroambiental, presente na reunião, como minha assessoria. Portanto, devo reconhecer e parabenizar tanto a equipe do Incra responsável por desenhar e operacionalizar tal ferramenta, quanto a Universidade Federal de Santa Maria, por também participar desse projeto. (Brasil, 2019, p. 65)

Além disso, também fica explícita no voto do ministro a centralidade total, dada a possibilidade de efetuar o controle sobre os beneficiários. Segundo o ministro,

Referido sistema transcende a utilidade propriamente do Incra, trazendo transparência e permitindo, inclusive, a seleção de objetos para a ação de controle tanto por parte do TCU quanto da CGU, de maneira que na referida reunião foram os técnicos do Incra questionados sobre a possibilidade de fornecimento de senhas específicas para os órgãos de controle, haja vista, inclusive, que consoante os termos do subitem 9.11.3 do Acórdão 1976/2017 – Plenário este Tribunal determinou a realização de planejamento de ações fiscalizatórias, na modalidade auditoria, no horizonte de até quatro anos, com vistas a certificar que os beneficiários com apontamentos de indícios de irregularidades por este Tribunal, [...], e que porventura venham a ser considerados pelo Incra como regulares, de fato se encontrem em situação de regularidade. (Brasil, 2019, p. 65)

Vemos, assim, que normativas e sistemas para efetuar os controles constantes nas normas são centrais para o TCU, tanto porque colocam o controle no centro da política de reforma agrária quanto porque ampliam a possibilidade de atuação dos órgãos de controle sobre a política, tanto do próprio TCU quanto de outros órgãos como a CGU, que é explicitamente citada no voto do ministro. As vistorias, que antes ocorriam de forma manual, passam a ser informatizadas e, dessa forma, o acompanhamento, em tese, passa a ser mais fácil, pois é mediado pela tecnologia. E a compreensão – ou, mais exatamente, o controle – da vida do beneficiário é feita de forma ainda mais distante de sua realidade.

Ao final do governo Bolsonaro, como mostra a Tabela 6²⁴⁸ extraída do sistema SIPRA, com relatórios gerados em 07/2020 e 01/2023, podemos notar que restam muitos beneficiários bloqueados administrativamente. Nas tabelas extraídas do sistema do INCRA, confirma-se que entre 2020 e 2023 houve uma diminuição pequena no número de situações não tratadas.

Tabela 6 – Apuração dos indícios de irregularidades 2020-2023

Data	Desbloqueados	Liminar	Indeferidos	Massivo	Não-tratado	Total
11/07/2020	79.801	18	54	164.973	288.612	533.458
16/01/2023	85.091	19	98	156.114	261.175	502.497

Fonte: elaboração da autora com base nos relatórios gerenciais do INCRA/SIPRA de 11/07/2020 e 16/01/2023.

²⁴⁸ Os valores, como mencionado na introdução, são diferentes, pois o SIPRA emite relatórios tendo como base unitária a família beneficiária (número SIPRA), e o TCU, no monitoramento, considera número de CPFs de assentados bloqueados.

Na Tabela 7 é possível percebermos que, segundo o relatório do SIPRA, uma das principais dificuldades parece estar na não comunicação ou notificação aos beneficiários – ação que costuma ser feita nas visitas de vistoria ocupacional. Mais de 311.000 mil unidades familiares não foram comunicadas/notificadas sobre sua situação de bloqueio administrativo devido a indícios de irregularidades, enquanto somente 91.000 foram avisadas formalmente pelo INCRA sobre a sua situação. Com exceção da SR-16 (Mato Grosso) e SR-28 (Distrito Federal e entorno), as regionais conseguiram comunicar menos de 50% dos beneficiários com indícios de irregularidades. A “revolução” na área de informática efetuada pelo INCRA, que tanto impressionou o ministro do TCU, não produziu muitos avanços na realização de vistorias necessárias para a apuração dos indícios de irregularidades.

Tabela 7 – Situação da apuração dos indícios de irregularidade e dos bloqueios administrativos em 16/01/2023 por superintendências regionais do INCRA

Superintendências	Notificação		Defesa do Beneficiário		Deferimento	Liminar	Indeferimento	Massivo	Não tratado
	Sim	Não	Sim	Não					
SEDE	1.041	7.114	1.027	7.128	970	0	0	2.434	6.244
SR(01) - PA	5.919	37.090	5.917	37.092	5.446	0	9	14.485	30.386
SR(02) - CE	3.066	6.006	3.101	5.971	2.868	0	2	4.375	3.281
SR(03) - PE	3.744	12.167	3.744	12.167	3.128	0	6	10.349	5.315
SR(04) - GO	2.953	1.340	2.924	1.369	2.784	1	0	1.472	1.389
SR(05) - BA	1.838	19.725	1.845	19.718	1.705	0	0	10.486	13.168
SR(06) - MG	1.630	2.157	1.628	2.159	1.564	0	2	1.523	1.452
SR(07) - RJ	528	1.812	530	1.810	505	0	0	746	1.690
SR(08) - SP	9.449	705	9.449	705	8.441	0	2	2.695	3.185
SR(09) - PR	990	5.228	991	5.227	886	0	3	3.189	3.292
SR(10) - SC	1.077	793	1.080	790	989	0	4	679	595
SR(11) - RS	1.238	2.271	1.234	2.275	1.029	0	0	3.072	13
SR(12) - MA	4.889	45.969	4.887	45.971	4.668	5	2	18.344	35.918
SR(13) - MT	8.199	29.956	8.196	29.959	7.695	4	22	8.764	34.522
SR(14) - AC	1.276	6.868	1.273	6.871	1.148	0	1	4.882	3.860
SR(15) - AM	1.100	21.479	1.100	21.479	1.024	0	1	10.425	15.475
SR(16) - MS	6.017	5.960	6.005	5.972	5.600	0	4	2.975	7.826
SR(17) - RO	2.679	14.705	2.679	14.705	2.562	0	6	3.997	16.798
SR(18) - PB	1.970	3.869	1.972	3.867	1.668	0	3	3.479	1.583
SR(19) - RN	2.018	4.287	2.018	4.287	1.749	0	1	3.768	1.873
SR(20) - ES	536	918	537	917	469	0	0	774	518
SR(21) - AP	2.100	4.461	2.100	4.461	2.030	0	7	2.419	4.233
SR(22) - AL	746	3.002	746	3.002	674	0	1	2.402	1.209
SR(23) - SE	1.083	2.280	1.086	2.277	953	0	0	1.933	1.034
SR(24) - PI	1.315	9.825	1.315	9.825	1.264	0	0	6.696	4.714
SR(25) - RR	1.730	6.372	1.730	6.372	1.664	0	0	1.349	8.363
SR(26) - TO	1.644	8.434	1.661	8.417	1.479	1	0	4.140	7.534
SR(27) - Sul do Pará	15.440	21.651	15.438	21.653	15.110	8	14	7.114	29.568
SR(28) - DF e entorno	3.105	1.906	3.103	1.908	3.017	0	8	1.180	2.511
SR(30) - Santarém	2.417	23.160	2.371	23.206	2.002	0	0	15.968	13.626
Total	91.737	311.510	91.687	311.560	85.091	19	98	156.114	261.175

Fonte: elaboração da autora com base no relatório gerencial do INCRA/SIPRA de 16/01/2023.

Segundo a Tabela 7, também é possível verificarmos que a maioria dos assentados com indícios de irregularidade (311.560) não apresentou defesa. Dos 91.687 beneficiários que apresentaram defesa, para 85.091 casos as defesas foram aceitas e os beneficiários tiveram seu desbloqueio administrativo efetuado. Ou seja, entre os que apresentaram defesa²⁴⁹, na maioria dos casos os indícios de irregularidade não eram de fato irregularidades, segundo a análise das equipes do INCRA. Por outro lado, segundo o SIPRA, 98 defesas não foram aceitas, ou seja, os beneficiários foram considerados irregulares pelas equipes técnicas do INCRA. Nos relatórios do TCU, esses números, como se vê nas Tabelas 6 e 7, são de magnitudes diferentes: em 2021 eram 5.992²⁵⁰. Mas, em qualquer uma das bases, a proporção dos irregulares é muito menor que a de regulares entre os que apresentaram defesa. No entanto, não dá para extrapolar esse resultado para os não avaliados. Quem acredita estar em situação de regularidade tem muito mais estímulo para apresentar defesa. Mas é interessante notarmos que a percepção dos assentados acerca de sua situação nem sempre corresponde às normas existentes, ou à interpretação das normas realizadas pela equipe técnica. Existe a dificuldade (praticamente uma impossibilidade) de se conhecer todos os detalhes de todas as normas e, além disso, como lembra Thompson (2019, p. 74), a distinção entre o código popular sobre o que é “certo” difere do código legal em qualquer época. Isso faz com que muitas defesas de beneficiários possam não ser aceitas, mesmo que eles acreditem estarem agindo dentro do que “é certo.”

No final, fica o questionamento: será que todo o alarde, toda a paralisação, todo o bloqueio de políticas para beneficiários regulares e todos os gastos – no TCU e no INCRA – se justificam, mesmo que em termos de “economicidade”? Ou melhor, fazem sentido para quem e para quê? Como o órgão de controle não é fiscalizado pelas suas escolhas (o que auditar, como interpretar a legislação, o que determinar), ele fica muito livre para atuar, inclusive orientado por interesses de valorização do próprio órgão, como afirmam Arantes e Moreira (2019). Ademais, acaba orientado pelas afinidades de *habitus* (Bourdieu, 1989b) de ministros – e talvez técnicos – e grupos dominantes que são contrários às políticas redistributivas.

Com base na Tabela 7, vemos que a maior parte dos desbloqueios se refere ainda aos desbloqueios massivos realizados durante a vigência da medida cautelar, e que também ficaram pendentes de avaliações individuais.

²⁴⁹ Não necessariamente quem apresentou defesa foi comunicado pelo INCRA em alguma vistoria. Os beneficiários, ao solicitarem algum documento ou acesso a alguma política e receberem a notícia do bloqueio administrativo podem ter, por iniciativa própria, apresentado defesa.

²⁵⁰ A maior parte das análises que resultaram em indeferimento se concentram em poucos Estados: MT com 1.104, Alagoas com 830, Marabá com 1533 e Entorno (DF) com 664 (Brasil, 2023).

Outra questão que aparece é que não há muita diferença na situação das regionais – exceção da regional do RS, onde o desbloqueio ocorreu após a decisão judicial – ou seja, a dificuldade de efetuar as notificações e efetuar o trabalho para o desbloqueio é generalizado. Os documentos apontam para o impacto da falta de servidores para a tarefa de vistoria.

O bloqueio dos beneficiários com indícios de irregularidades se prolongou muito mais que o tempo da medida cautelar (04/2016 a 09/2017) ou o estipulado no Acórdão de 2017 (3 anos). Com a existência de muitos assentados bloqueados ainda em 2023, como mostra a Tabela 7, a vedação ao acesso às políticas para esses assentados já dura quase 7 anos. O Acórdão de 2023 prolongou o período para a finalização das apurações até 2024. Temos, portanto, uma estimativa de 8 anos de duração do bloqueio administrativo aos beneficiários atingidos por indícios de irregularidades.

5.4 Presença do TCU na definição das ações a serem praticadas pelo INCRA

O TCU interferiu de forma decisiva na política de assentamentos com a adoção da medida cautelar em 2016 e a paralisação da política de assentamentos. Já vimos que os efeitos dessa atuação – mesmo no que se refere às ações potencialmente liberadas pela suspensão da medida cautelar, como a seleção de beneficiários e o acesso às políticas públicas para os beneficiários bloqueados administrativamente – foi bem mais longa. Com a edição do Acórdão de 2017, o TCU se atribuiu o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação de inúmeros pontos da política de reforma agrária pelos anos seguintes. No Acórdão de 2017, foi determinado à SecexAmbiental que realizasse monitoramento bianual das determinações do Acórdão por um período de 10 anos²⁵¹. Numa primeira etapa, a SecexAmbiental deveria avaliar a apuração dos indícios de irregularidades e as correções na política determinadas no Acórdão, e numa segunda

²⁵¹ O texto do Acórdão determina à SecexAmbiental:

“9.11.1. realize o monitoramento deste acórdão, nos termos do art. 243 do Regimento Interno/TCU, ao final de cada biênio, contado a partir da data desta deliberação, durante os próximos dez anos em autos específicos para esse fim, objetivando verificar:

9.11.1.1. por ocasião dos dois primeiros monitoramentos bianuais, a efetividade das medidas apuratórias adotadas pelo Incra, quanto aos indícios de irregularidades indicados nas planilhas que constituem os itens não digitalizáveis de peça 25 destes autos, em conformidade com o plano definitivo de apuração, referido no subitem 9.5.1, e relatórios referidos no subitem 9.5.2 e respectivos subitens deste acórdão, bem assim, as demais determinações indicadas nos itens 9.3, 9.4, 9.6, e recomendações constantes dos subitens 9.9 e 9.10 retro;

9.11.1.2. por ocasião dos três últimos monitoramentos bianuais, proceda à aferição dos resultados apresentados pelos assentamentos realizados pelo Incra, sob o prisma da eficiência, eficácia e efetividade da política de reforma agrária” (Brasil, 2017a, p. 114).

etapa, deveria avaliar a política de assentamentos sob o prisma da eficiência, efetividade e eficácia. O acompanhamento das atividades do INCRA, que iniciou com o intuito de verificar a existência de irregularidades, passa a ser praticamente uma auditoria operacional para avaliação da política pública no decorrer do tempo²⁵². Além de monitorar as atividades do INCRA, o TCU passou a fazer parte das discussões sobre as mudanças legais e tecnológicas que o INCRA passou a adotar.

Os dois primeiros monitoramentos já foram realizados e resultaram no Acórdão 3155/2019-TCU-Plenário de 11/12/2019 e no Acórdão 169/2023-TCU-Plenário de 8/2/2023, analisados a seguir. Os dois monitoramentos já realizados analisam as ações do INCRA para atender as deliberações do Acórdão de 2017 e classificam tais ações em: cumprido, em cumprimento, não cumprido. Além de avaliar as ações do INCRA no cumprimento das determinações e recomendações constantes no Acórdão de 2017, os novos monitoramentos e acórdãos derivados definem novos desdobramentos e determinações para a política, como se verá.

5.4.1 Acórdão 3155/2019-TCU-Plenário

O Acórdão 3155/2019-TCU-Plenário ²⁵³, derivado do primeiro monitoramento conduzido pela agora Secex**Agro**ambiental (novo nome assumido pela antiga SecexAmbiental), decorre da fiscalização realizada entre 2017 e 2019. Esse acórdão destaca, positivamente, as alterações efetuadas na legislação e o início das alterações na área de tecnologia. Para o TCU,

Outro benefício²⁵⁴ foi o aperfeiçoamento das normas do PNRA, com a publicação do Decreto 9.311, de 15/3/2018, e das Instruções Normativas do Incra 96 e 97, ambas de

²⁵² Além de monitorar as atividades do INCRA, o TCU passou a fazer parte das discussões sobre as mudanças legais e tecnológicas que o INCRA passou a adotar.

²⁵³ Além de verificar o cumprimento das determinações/recomendações constantes no Acórdão de 2017, esse monitoramento também procurava verificar o cumprimento do subitem 9.2 do Acórdão 624/2018- Plenário, também proferido em sede de representação, em processo que visava verificar incompatibilidades entre dois normativos infralegais, quais sejam, o Decreto 8.738/2016 e a Instrução Normativa - Incra 71/2012, com a Lei 8.629/1993.

²⁵⁴ O TCU elenca os benefícios de sua atuação, entre os quais destaca a economia de recursos realizada. Para Rosilho (2016), um dos principais objetivos do TCU é provar que o que o governo economiza com a atuação do órgão de controle (valores reavidos aos cofres por meio de condenações em débito e aplicação de multas e valores que foram poupados em decorrência de suposta prevenção de desvios) supera em muito os gastos com a manutenção do órgão, ou seja, é provar o “benefício do controle”. O TCU costuma apresentar ao final de cada ano um relatório onde divulga os dados referentes ao quanto fez a administração economizar e o quanto custa a manutenção do órgão de controle. Por isso, segundo o autor (2016, p. 200): “O simples fato de o TCU

17/12/2018. Estas normas resultam do aprimoramento legislativo proveniente das alterações promovidas na Lei 8.629/93 com a conversão da MP 759/2016 na Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, ocorrida após a prolação do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário. (Brasil, 2019, p. 3)

Por outro lado, o Tribunal aponta que ainda falta atender, ou atender melhor, as determinações relativas à vistoria ocupacional, bem como o tratamento dos indícios de irregularidades e a criação de índices de avaliação da política. O TCU concluiu que o INCRA não conseguiria cumprir o prazo de 3 anos estabelecido originalmente para a análise de todas as situações de indícios de irregularidades, e sugeriu um novo prazo para atendimento dessa determinação: final de 2022.

Uma das inovações introduzidas pelo INCRA – considerando as limitações do órgão em realizar vistorias ocupacionais *in loco* para monitoramento dos assentados – foi o estabelecimento da obrigatoriedade de o assentado realizar a atualização cadastral da unidade familiar a cada dois anos²⁵⁵. Ou seja, atribui-se ao assentado mais uma obrigação – e uma penalização, em caso de não cumprimento.

Em relação à construção de índices – um dos pontos onde o INCRA menos avançou – a autarquia considerou que indicadores de Autossustentabilidade, Renda Mínima e Bem-Estar precisariam ser mais bem definidos para que o trabalho de construção de índices tenha sucesso. O órgão também informou sobre tratativas com o IBGE para estabelecer parcerias.

O voto do ministro traz, além das informações constantes no relatório, informações sobre reuniões realizadas com a nova gestão do INCRA em 2019²⁵⁶. Nessas reuniões, o Incra informou sobre as dificuldades (orçamentárias e de pessoal) e sobre as ações realizadas a partir

dispor desse indicador o induz a pôr ênfase nos seus instrumentos de controle capazes de melhorar seu desempenho. É natural que o TCU, visando manter essa equação positiva (e, se possível, com o saldo cada vez mais positivo), busque ampliar as condenações em débito, aplicar mais multas e cada vez dar mais ordens à administração pública em sede de controle prévio (visando, assim, evitar danos ao erário antes que sejam consumados)”.

²⁵⁵ Do texto da Instrução Normativa Incra nº 97, de 17 de dezembro de 2018: “Art. 11. O assentado ficará obrigado a promover a atualização cadastral da unidade familiar a cada 2 (dois) anos, contados da celebração do CCU, da CDRU ou do TD. § 1º A atualização cadastral também poderá ser realizada de ofício pelo Incra mediante o cruzamento de bancos de dados oficiais e por meio de chamamento convocando os beneficiários para participação ativa. § 2º A não atualização dos dados na forma prevista nesse artigo acarretará o bloqueio da condição de assentado no sistema do Incra. § 3º O beneficiário bloqueado não poderá receber qualquer benefício do PNRA até que seja sanada sua atualização cadastral. § 4º A atualização cadastral prevista neste artigo deverá ocorrer prioritariamente por meio eletrônico, sendo os dados submetidos a homologação pelo INCRA.”

²⁵⁶ O ministro foi bastante elogioso à gestão do INCRA no governo Bolsonaro, como se vê no voto do Acórdão: “Louvo muitíssimo a prontidão e a receptividade por parte das atuais autoridades públicas do Ministério da Agricultura e do Incra, destacando a abertura ao debate desses problemas, com o espírito público de compreender e de sinalizar no sentido da adoção de ações visando a melhoria da qualidade institucional do Incra e da gestão da política pública de reforma agrária.” (Brasil, 2019, p. 67).

de julho de 2019, entre as quais, o estabelecimento de uma ferramenta institucional para a ação de Supervisão Ocupacional pelas Superintendências Regionais, denominada de Sistema Nacional de Supervisão Ocupacional (SNSO), que recebeu vários elogios.

O ministro vê na gestão do governo Bolsonaro vários desafios, pois durante anos o INCRA conduziu a política de forma ineficiente. Além das informações do relatório e das reuniões com a equipe da nova gestão, o ministro manifesta suas avaliações sobre a (pertinência da política), como nesse trecho do voto:

É inegável que parte dos indicadores demandem ações de supervisão ocupacional e a coleta massiva de dados junto aos assentados, mas não faz sentido algum a realização de programa de tal magnitude, responsável por cifras milionárias, bem como a continuidade dos processos de aquisição de novas terras e realização de novos assentamentos se a instituição não tiver capacidade de avaliar a efetividade da política pública por ela conduzida, e se os lotes estão sendo efetivamente explorados por pessoas vocacionadas à atividade agrária, com nível de sustentabilidade capaz de atingir os objetivos da reforma agrária. (Brasil, 2019, p. 66)

A questão da vocação presente no voto do Acórdão de 2016 reaparece nesse trecho e, além disso, ganha destaque a questão da sustentabilidade.

Além da avaliação sobre o atendimento ou não das determinações e recomendações, há, no final, novas determinações que deverão ser avaliadas também nos novos monitoramentos.

9.7. determinar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) que:
9.7.1. no prazo de 90 dias, apresente novo Plano de Apuração definitivo de todos os indícios de irregularidades apontados por este Tribunal, referidos no subitem 9.5.1 do Acórdão 1.976/2017 – Plenário, no qual esteja contemplada uma atualização do Plano de Supervisão Ocupacional para a apuração dos indícios de irregularidades apontados com prazo razoável para ser cumprido até 2022;

9.7.2. no novo Plano de Apuração dos indícios de irregularidades a ser apresentado, sejam incluídas:

9.7.2.1. metas anuais de supervisão ocupacional para cada superintendência regional, de maneira a possibilitar o acompanhamento da evolução do tratamento dos indícios de irregularidades de cada uma e o saneamento integral dos indícios de sua respectiva clientela de beneficiários da reforma agrária, de forma a permitir identificar, ainda, os responsáveis pela execução de tais metas[...];

[...]

9.8. determinar ao Incra, em reiteração ao disposto no subitem 9.8 do Acórdão 1.976/2017 – Plenário, que desenvolva e apresente a este Tribunal, até 31/10/2020 [...] indicadores capazes de explicitar e aferir, por assentamento e unidade da federação:

9.8.1. o quantitativo de beneficiários da reforma agrária que, assentados, permanecem explorando a terra pessoalmente ou por meio do seu núcleo familiar[...];

9.8.2. a eficiência, eficácia e efetividade da política pública de reforma agrária mediante os assentamentos realizados pela autarquia, no que tange aos seguintes aspectos mensuráveis:

9.8.2.1. níveis de produtividade alcançada nos assentamentos;

9.8.2.2. tipo e grau de exploração de atividades agropecuárias pelos assentados;

9.8.2.3. autossustentabilidade desses assentamentos, no que tange ao objetivo de garantia de renda mínima para subsistência com a exploração da terra e de promoção do bem-estar dos trabalhadores assentados, com a fixação do homem na terra e sua contribuição para o desenvolvimento econômico sustentável; (Brasil, 2019, p. 69-70)

Há, como vimos, determinações que são novidades, como a possibilidade de o TCU atuar dentro das regionais e o reforço de algumas determinações antigas como a verificação da autossustentabilidade dos assentamentos, renda, bem-estar, sem, contudo, ocorrer qualquer especificação sobre esses conceitos.

5.4.2 Acórdão 169/2023-TCU-Plenário, de 08/02/2023

O Acórdão 169/2023-TCU-Plenário, de 08 de fevereiro de 2023, é o resultado da ação de monitoramento do TCU correspondente ao período de 2019 a 2021, mas só foi publicado em 2023. Nesse monitoramento, o TCU buscou verificar se o INCRA cumpriu as deliberações dos Acórdãos de 2017 e de 2019 e do Acórdão 13.859/2020-2ª Câmara²⁵⁷.

Nesse último acórdão há grande destaque, desde o relatório, para o desenvolvimento da “transformação digital” do INCRA e para o início do processo de construção de indicadores para avaliar o grau de efetividade, eficiência, eficácia e a autossustentabilidade da política. Esses indicadores deverão ser usados pelo próprio Tribunal nos dois últimos monitoramentos para verificar se o INCRA está atendendo à política segundo tais indicadores.

Inicialmente, o INCRA elaborou, a partir de dados do SIPRA e SNCI, os seguintes indicadores: 1. Número de assentados que permanecem explorando a terra; 2. Taxa de assentados que permanecem explorando a terra; 3. Taxa de evasão de projetos de assentamento de reforma agrária. Essas informações deverão constar no “Painel de indicadores do TCU”, que o INCRA afirmou estar finalizando em 2022.

Para atender à determinação do TCU e elaborar indicadores requeridos na área econômica, o INCRA contratou a Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ) para o Projeto de Pesquisa: “Identificação do perfil socioeconômico de assentados oriundos do programa de reforma agrária”. (Brasil, 2023, p. 51). Além disso, a autarquia de reforma agrária relata negociações com o IBGE com o objetivo do uso de dados do censo agropecuário para a construção de indicadores de eficiência, eficácia e efetividade.

²⁵⁷ Essa auditoria foi realizada na regional do Distrito Federal e apensada ao processo do Acórdão de 2016.

O relatório contém um apêndice no qual a equipe técnica do TCU avalia o atendimento das determinações referentes à seleção de beneficiários por meio da análise dos editais de seleção já lançados pelo INCRA, de acordo com a nova legislação. Segundo o TCU,

Foram avaliados todos os editais publicados no site do Incra em novembro de 2021, tendo-se constatado que todos estavam conforme os ditames do acordão. Dessa forma, verifica-se que a nova sistemática de seleção, por meio da publicação de editais de abertura, amplamente divulgados ao público, verificada nos editais analisados, atende ao disposto na determinação do subitem 9.4.2. (Brasil, 2023, p. 88)

No intervalo entre a realização do relatório pela equipe técnica e o voto do Ministro (08/02/2023) ocorreu a visita do então presidente do INCRA, Geraldo Mello Filho²⁵⁸ (14/12/2022), ao TCU, com a apresentação de dados sobre realizações do ano de 2022 que não faziam parte do escopo da monitoria e que, por isso, não estão presentes no relatório. Com isso, o voto do ministro incorpora, além do conteúdo do relatório realizado pela equipe técnica, dados da apresentação feita pela direção do INCRA ao final do seu mandato. O presidente do INCRA apresentou o número dos desbloqueios realizados até o final de 2022 e número de laudos de vistorias gerados com os novos sistemas informacionais. Também foi relatado que o INCRA, além das mudanças no arcabouço legal e no desenvolvimento de sistemas de supervisão, investiu em capacitação dos servidores, aquisição de equipamentos como GPS, tablets e viaturas, o que caracterizaria “grande esforço da autarquia na solução dos indícios de irregularidades” (Brasil, 2023, p. 97). Para o ministro, o INCRA tem atendido a maioria das determinações estabelecidas pelo TCU; todavia, grande parte fora implantada em 2022, já fora do período do monitoramento²⁵⁹.

O Ministro acatou a sugestão da área técnica e prolongou o tempo para a conclusão da apuração dos indícios de irregularidades até 2024. Dessa forma, o próximo monitoramento (2022-2023) ainda terá como objeto de fiscalização o acompanhamento do trabalho de verificação e saneamento dos indícios de irregularidades. O Ministro reforçou a importância do

²⁵⁸ Geraldo Mello Filho foi presidente do INCRA entre 10/2019 até 12/2022. é filho do ex-senador Geraldo Melo, que também foi ex-governador do Rio Grande do Norte. Como informa o Canal Rural (<https://www.canalrural.com.br/radar/conheca-geraldo-melo-filho-novo-presidente-do-incra/>): “Ele tem uma criação de gado guzerá em Minas Gerais e já atuou como diretor técnico da Associação Brasileira de Criadores de Guzerá (ABCG) entre 2012 e 2019. Além disso, foi conselheiro da Associação Brasileira de Criadores de Zebu (ABCZ) de 2005 a 2014.”

²⁵⁹ Apesar do tom elogioso, o ministro teve que reconhecer que todas essas ações que teriam sido, segundo a direção do INCRA, realizadas em 2022, não puderam ser checadas.

cumprimento do princípio da “continuidade administrativa” pela nova gestão (a assumir o INCRA em 2023).

Esse acórdão, assim como o Acórdão de 2019, fez determinações, entre as quais:

9.6. determinar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, c/c art. 7º, § 3º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de **90 dias**, apresente Plano de Apuração atualizado de todos os indícios de irregularidades apontados por este Tribunal, referidos no subitem 9.5.1 do Acórdão 1.976/2017 – Plenário e no subitem 9.7.1 do Acórdão 3.155/2019 - Plenário, no qual esteja contemplada uma atualização do Plano de Supervisão Ocupacional para a apuração dos indícios de irregularidades apontados com prazo razoável para ser integralmente cumprido **até o primeiro semestre de 2024**.²⁶⁰ (Brasil, 2023, p. 100, grifo nosso)

O monitoramento de 10 anos vai influenciando a política de várias formas: aprovando algumas medidas, cobrando outras, emitindo novas determinações que serão objeto de cobrança posteriormente. Além disso, questionamentos feitos pelo TCU, em outras fiscalizações, resultaram muitas vezes em paralisação ou mudança de rota da política, como já mostrado anteriormente. Temos como exemplo a questão da pontuação dos critérios de seleção.

Outros órgãos de controle e do Sistema de Justiça, como o MP e a CGU, também atuam de forma a interferir no encaminhamento da política executada pelo INCRA. Um acompanhamento realizado pela CGU sobre as atividades de supervisão ocupacional no INCRA, no exercício de 2019, é citado no Acórdão de 2023 (p. 30-31). Nesse trabalho, a CGU apresenta a avaliação sobre a ação de vistoria ocupacional e apresenta uma série de recomendações que foram consideradas adequadas pelo ministro-substituto do TCU André Luís de Carvalho, relator do Acórdão 9.721/2021-TCU-2ª Câmara, que apreciou as contas do INCRA no exercício de 2019.

Podemos notar uma sobreposição de fiscalizações de controle realizadas por órgãos diversos e uma sobreposição de fiscalizações realizadas pelo próprio TCU²⁶¹, o que resulta em uma diversidade de recomendações e determinações aos órgãos do Executivo, como o INCRA, que precisam ser atendidas. Dessa forma, os órgãos de controle interferem na definição das prioridades a serem realizadas, principalmente considerando, no caso do INCRA, a escassez de pessoal e orçamento que, aliás, é de conhecimento desses órgãos de fiscalização. No relatório

²⁶⁰ Dessa forma, a nova gestão do INCRA herdará a determinação de realizar a maior parte das apurações de indícios de irregularidades em um período de um ano.

²⁶¹ Neste capítulo da tese já foram citados alguns acórdãos não relacionados diretamente com o Acórdão 775/2016-TCU-Plenário e com o Acórdão 1976/2017-TCU-Plenário, mas que, de alguma forma, impactaram a política, que são: Acórdão 9.721/2021-TCU-2ª Câmara; Acórdão 1889/2020-TCU-Plenário; Acórdão 2.380/2021-TCU-Plenário; Acórdão 486/2022-TCU-Plenário.

do Acórdão de 2023, o TCU afirma: “Em relação ao pessoal, a questão encontra-se mais agravada do que no início do processo (Acórdão 775/2016-TCU-Plenário) em razão do alto número de aposentadorias.” (Brasil, 2023, p. 62).

Assim, observamos um complexo de fiscalizações que se sobrepõem e procuram colocar as determinações dos órgãos de controle e dos órgãos do Sistema de Justiça como prioridades dos órgãos executores de políticas públicas.

5.5 Mudanças na legislação

Dentre todos os desdobramentos da atuação do TCU sobre a política de reforma agrária por meio dos Acórdãos de 2016 e 2017, as mudanças na legislação (e, posteriormente nas normas administrativas) que ocorreram a partir de 2016 e, em parte, incorporaram as determinações e visões do TCU sobre a reforma agrária, possivelmente tenham capacidade de durar por mais tempo e influenciar mais efetivamente a ação do INCRA. As definições sobre quem pode ser beneficiário da reforma agrária, item central nas disputas da trajetória do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, foram redefinidas a partir da edição da MP 759/2016 convertida na Lei 13.465/2017 e detalhadas na IN 96/2018, posteriormente substituída pela IN 98/2019.

A Lei 13.465/2017 impactou fortemente a execução de duas políticas fundiárias: a reforma agrária, por meio das alterações na Lei Agrária, Lei 8.629/1993, e a política de regularização fundiária, por meio das redefinições na Lei do Terra Legal (Lei 11.952/2009). As redefinições inscritas na Lei permitem que a regularização fundiária, inicialmente prevista para Amazônia, seja ampliada para todo o território nacional. Além disso, houve o aumento das áreas máximas passíveis de regularização, que passou a ser de 2.500 ha. Essas mudanças, segundo vários estudiosos como Mattei (2018), Leite, Castro e Sauer (2018), Alentejano (2022) e Menezes (2023), podem estimular e favorecer a grilagem de terras, além de atenderem ao desejo do agronegócio de tornar mais terras disponíveis para o mercado privado de terras.

Foi inserida uma série de alterações na Lei Agrária e, portanto, nas possibilidades de realizar a política de reforma agrária²⁶². Entre as modificações estão alterações no artigo 5, com a inclusão da possibilidade de indenizações em dinheiro aos proprietários. Para o artigo 17, a nova redação da Lei define o prazo para consolidação de assentamentos; esses, independente

²⁶² Olhando a Lei Agrária atualizada, conforme Anexo, fica muito nítido como a parte referente ao perfil do beneficiário foi tolamente reescrita pela MP 759/2016 e depois pela Lei 13.465/2017.

do atendimento dos investimentos elencados como construção de vias de acesso, demarcação topográfica, concessão de crédito instalação, seriam considerados consolidados quando completassem 15 anos de criação. No artigo 18 foram inseridas várias modificações para agilizar a titulação de lotes da reforma agrária. Para Leite, Castro e Sauer (2018), essas mudanças legais, por um lado, desobrigam o governo de cuidar dos assentamentos, e, por outro, agilizam a incorporação das terras da reforma agrária ao estoque privado de terras.

Uma das partes com maiores modificações foi a referente à seleção de beneficiários para a reforma agrária (modificações nos artigos 19 e 20 da Lei Agrária), que é o objeto desta tese. Nessa parte foram incorporadas várias questões presentes nos acórdãos do TCU. As mudanças inseridas no texto da Lei sobre a seleção de beneficiários da reforma agrária de várias formas aumentam a complexidade do processo – ao contrário das alterações referentes à titulação e regularização fundiária, que buscavam facilitar/desburocratizar os processos. Foram inseridas novas qualificações na construção do beneficiário ideal e, principalmente, novas exigências e possibilidades de controles.

A Lei define, inicialmente, o público prioritário para cada projeto de assentamento. A seleção se dá por projeto de assentamento. Além das prioridades que já constavam na primeira versão da Lei Agrária de 1993 (- I. o desapropriado; II. trabalhadores do imóvel; VI. trabalhadores de outros imóveis; VII. ocupantes de áreas menores que a fração mínima), fazem parte da nova Lei como beneficiários preferenciais: III. os trabalhadores rurais desintrusados em virtude de demarcação de terras indígenas, criação de unidades de conservação, titulação de áreas quilombolas; IV. o trabalhador rural em situação de vulnerabilidade social e V. o trabalhador em situação análoga à de escravidão.

A Lei estabelece uma longa lista²⁶³ de critérios de classificação que o INCRA deve seguir²⁶⁴:

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

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

III - Família chefiada por mulher;

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

²⁶³ A Lei original de 1993 estabelecia somente prioridade para chefes de família numerosa.

²⁶⁴ A IN 45 já trazia uma lista de classificação, mas essa só seria usada em caso de necessidade de desempate.

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

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

VII - outros critérios sociais, econômicos e ambientais estabelecidos por regulamento, de acordo com as áreas de reforma agrária para as quais a seleção é realizada.²⁶⁵

§ 1º Regulamento estabelecerá a pontuação a ser conferida aos candidatos de acordo com os critérios definidos por este artigo. (Brasil, 2017b, p. 4)

Além de estabelecer quem pode ser beneficiário da reforma agrária (artigo 19 da Lei Agrária), a lei estabelece quem não pode (artigo 20 da Lei Agrária). Nesse tópico são repetidas as vedações já existentes originalmente na Lei a quem: I. for ocupante de cargo, emprego ou função pública remunerada; a quem II - tiver sido excluído ou se afastado do programa de reforma agrária, de regularização fundiária ou de crédito fundiário sem consentimento de seu órgão executor; III - for proprietário rural, exceto o desapropriado do imóvel e o agricultor cuja propriedade seja insuficiente para o sustento próprio e o de sua família. São também incorporadas as vedações a quem: IV - for proprietário, cotista ou acionista de sociedade empresária em atividade; V - for menor de dezoito anos não emancipado na forma da lei civil; ou VI - auferir renda familiar proveniente de atividade não agrária superior a três salários mínimos mensais ou superior a um salário mínimo per capita. A vedação a empresário e por renda (3 salários mínimos) constavam das normas administrativas (NE 18 de 2001²⁶⁶ e a NE 45 de 2005) e agora foram incorporadas na Lei. É um caso em que o teor de uma norma administrativa elaborada no órgão executor da política foi posteriormente incorporado à legislação principal.

Por outro lado, a Lei também incorporou dois entendimentos defendidos pelo INCRA no início da discussão com o TCU que possibilitam uma interpretação menos restritiva de algumas situações. A primeira dessas modificações inseridas no texto que segue o entendimento defendido pelo INCRA é a possibilidade de excetuar das vedações beneficiário que exerça função pública de interesse da comunidade, como as atividades prestadas nas áreas de saúde, educação, transporte, assistência social e agrária²⁶⁷.

²⁶⁵ Ou seja, ainda podem ser inseridos posteriormente pela autarquia tantos outros critérios quanto se quiser.

²⁶⁶ Como vimos no capítulo 1, a NE 18 de 2001 “inovou” bastante ao estabelecer novas vedações para a seleção de reforma agrária. Essas restrições foram se mantendo nas normas administrativas seguintes e no governo de perfil mais liberal de Temer – como também havia sido FHC de 2001 – foram incorporadas à legislação principal.

²⁶⁷ Diz o texto: “§ 2º A vedação de que trata o inciso I do **caput** deste artigo não se aplica ao candidato que preste serviços de interesse comunitário à comunidade rural ou à vizinhança da área objeto do projeto de

Outro entendimento defendido pelo INCRA diz respeito à possibilidade de o beneficiário poder, no decorrer de sua vida no assentamento, assumir cargo público, tornar-se empresário, auferir renda maior que 3 salários mínimos, por exemplo, e isso não implicar que ele seja excluído do projeto de assentamento desde que se mantenha a exploração do lote²⁶⁸. Essa interpretação do INCRA já tinha sido inserida na Portaria 6/2013 do MDA e no Decreto 8738/2016, mas, por não constar em lei, o TCU sempre optou por desconsiderá-la e insistir na interpretação segundo a qual os beneficiários deveriam continuar na mesma situação de quando ingressaram no programa para não incorrerem em indícios de irregularidades. Com essa nova redação da Lei Agrária, muitos beneficiários classificados pelo TCU como “com indícios de irregularidades após a homologação”, mantidos bloqueados administrativamente pelo INCRA, podem estar numa situação agora permitida pela Lei de forma explícita²⁶⁹.

Além das várias redefinições relativas ao perfil do beneficiário, está presente no texto uma das principais determinações do TCU que se refere ao formato dos processos de seleção. A lei estabelece que:

§ 1º O processo de seleção de que trata o caput deste artigo será realizado pelo Incra com ampla divulgação do edital de convocação na internet e no Município em que será instalado o projeto de assentamento, bem como nos Municípios limítrofes, na forma do regulamento. (Brasil, 2017b, p. 4)

Posteriormente, essa seleção foi detalhada no Decreto 9311/2018, substituído pelo Decreto 10.166/2019, e pela IN 96 de 2018, depois substituída pela IN 98/2019, que passou a ser o “manual” das seleções que passaram a ser realizadas após 2020.

A IN 98, no capítulo 1, apresenta um detalhamento de algumas definições estabelecidas na Lei sobre quem pode ser beneficiário da reforma agrária; no capítulo II, dá as orientações para a realização da seleção de famílias por meio de edital; no capítulo III, dispõe sobre análise dos critérios de preferência, pontuação e classificação nos processos de seleção em projetos de assentamentos criados pelo INCRA.

assentamento, desde que o exercício do cargo, do emprego ou da função pública seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado.” (Brasil, 2017b, p. 5).

²⁶⁸ Diz a lei: “§ 4º Não perderá a condição de beneficiário aquele que passe a se enquadrar nos incisos I, III, IV e VI do **caput** deste artigo, desde que a atividade assumida seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado.” (Brasil, 2017b, p. 5).

²⁶⁹ Como vimos nos capítulos 3 e 4, a interpretação de que os beneficiários deveriam manter situação original para não serem classificados como “com indícios de irregularidades” era defendida somente pelos técnicos e ministros do TCU; não era compartilhada nem pelo representante do MP no TCU e nem pela CGU. Ou seja, esse parece um acréscimo para não deixar dúvidas para interpretações futuras.

No capítulo I estão listados documentos que podem comprovar, por exemplo, a existência de atividade de interesse comunitário, comprovação da compatibilidade entre ter cargo público e ser beneficiário da política.

No capítulo II são estabelecidas todas as fases²⁷⁰ que a seleção de beneficiários deverá ter, determinando onde os editais deverão ser publicados e o que os editais deverão conter. Há uma lista extensa de documentos (originais e fotocópias) obrigatórios²⁷¹, comprovantes que atestem o enquadramento na preferência²⁷² e documentos que comprovem o enquadramento nos critérios de classificação²⁷³.

No capítulo III há um detalhamento dos critérios de preferência e dos critérios de classificação, com atribuição de pontuação para cada critério de classificação, com a pontuação máxima, 20 pontos, atribuída para os critérios “unidade familiar mais numerosa” e “maior tempo de residência no município do assentamento”, e 15 pontos “para tempo na atividade agrária”. Outros itens recebem pontuação menor, como “ser integrante de acampamento-condicionado ao cadastro no CadÚnico” ou “ser família chefiada por mulher”, que recebem 5 pontos. A pontuação valoriza principalmente a “vocação” agrícola comprovada e a vinculação

²⁷⁰ São 7 fases para os projetos de assentamento criados pelo INCRA; 4 fases para os projetos ambientalmente diferenciados e 3 fases para os projetos reconhecidos pelo INCRA.

²⁷¹ Diz a norma: “Art. 22. É obrigatória, para a inscrição, a apresentação de fotocópias e originais dos seguintes documentos para os titulares e demais integrantes da unidade familiar:

I - Documento de identificação civil com foto e validade em todo o território nacional; II - Cadastro de Pessoa Física - CPF; III - Documentos comprobatórios do estado civil, se casado ou convivente em união estável; IV - Certidão de nascimento, se menor; V - se emancipado: escritura pública ou sentença judicial de emancipação, termo de exercício em emprego público efetivo, diploma de curso de ensino superior, contrato social de estabelecimento civil ou comercial, ou outro documento que comprove a emancipação; VI - demais documentos comprobatórios do não enquadramento nas vedações legais e da capacidade de exploração da parcela pela unidade familiar, conforme disposto na Seção I do Capítulo I desta Instrução Normativa.”

²⁷² Diz a IN: “Art. 23. Nos processos de seleção para Projetos de Assentamento criados pelo Incra, os candidatos deverão, no momento da inscrição [...], se for o caso, comprovar o enquadramento nos critérios de preferência dos incisos VI e VII do art. 33 desta Instrução Normativa, por quaisquer documentos hábeis, tais como: instrumento de concessão de posse, carteira de trabalho, parceria rural, contrato de arrendamento rural e prova da ocupação na área inferior à fração mínima de parcelamento.”

²⁷³ Diz a norma: “Art. 24. Nos processos de seleção para Projetos de Assentamento criados pelo Incra, os candidatos deverão, no momento da inscrição, além de apresentar os documentos obrigatórios relacionados no artigo 22, comprovar o enquadramento nos critérios de classificação constantes na Seção II do Capítulo III desta Instrução Normativa, se for o caso, por meio de: I - documentos pessoais de todos os integrantes da unidade familiar; II - documentos que comprovem a moradia e o tempo de residência no Município em que se localize o Projeto de Assentamento ou nos Municípios limítrofes definidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; III - comprovação de renda, pela mulher, para o sustento material de seus dependentes; IV - inscrição no CadÚnico como “Grupos Tradicionais e Específicos”, código 303, e declaração, no formulário de inscrição, do nome do acampamento do qual é integrante; V - declaração, no formulário de inscrição, de que é filho de assentado no Projeto de Assentamento para o qual se destina a seleção; VI - documentos que comprovem residência no Projeto de Assentamento para o qual se destina a seleção e indicação, no formulário de inscrição, de que é agregado; VII - documentos que comprovem o exercício de atividades agrárias pela unidade familiar; VIII - declaração, no formulário de inscrição, de que está em situação de vulnerabilidade social e econômica e informação da renda no CadÚnico.”

com o município do assentamento e, por outro lado, desvaloriza critérios de vulnerabilidade social. Como vimos no capítulo 1, a exigência de vocação agrícola para os assentados é uma das principais manifestações dos representantes do patronato rural desde a discussão do I PNRA. A necessidade da vocação agrícola para os beneficiários da política de assentamentos também foi defendida várias vezes pelo ministro relator do Acórdão de 2016, Augusto Shermann.

Na definição dessa pontuação, como vimos anteriormente, o TCU também interferiu, pois a IN 96 de 2018 pontuava com até 15 pontos as famílias acampadas. O TCU questionou esse critério, a gestão do governo Bolsonaro prontamente acatou o questionamento e refez a IN, com alteração da pontuação do critério, que passou de 15 para 5 pontos. Em sua redação, a IN 96/2018 e a IN 98/2019 são praticamente idênticas (conforme Anexo), mudando, no entanto, várias pontuações além da pontuação de acampados que foi questionada pelo TCU. O Quadro 4 apresenta o comparativo das pontuações nas duas normas de seleção:

Quadro 4 – Pontuação para a classificação de seleção de beneficiários na NE 96/2018 e NE 98/2019

Crítérios	NE 96/2018	NE 98/2019
Tamanho de família	10 pontos	20 pontos
Tempo de residência no município	10 pontos	20 pontos
Família chefiada por mulher	05 pontos	05 pontos
Família ou indivíduo de acampamento	15 pontos	05 pontos
Filhos que residam no PA dos pais	10 pontos	10 pontos
Família de trabalhadores agregados	10 pontos	05 pontos
Tempo na atividade agrária	10 pontos	15 pontos
Renda Familiar	10 pontos	10 pontos

Fonte: elaboração da autora a partir de INCRA (2018; 2019).

Uma das maiores críticas a essa nova forma de seleção é que ela retira o protagonismo dos movimentos sociais quando, por exemplo, condiciona a inscrição na seleção ao prévio cadastramento no CadÚnico. Conforme Leite, Castro e Sauer (2018, p. 257),

Para além de uma formalização de exigência desde cadastramento, de responsabilidade dos municípios, cria mais uma etapa burocrática dificultando o reconhecimento das famílias acampadas como reivindicantes de um direito constitucional e dos acampamentos como espaço do protagonismo na luta pela terra e de demanda por políticas públicas.

A participação dos movimentos sociais – ou “atores externos à administração”, na nomenclatura usada pelo TCU – nas definições da política de assentamentos sempre foi vista como muito problemática pelo órgão de controle. Um dos objetivos do TCU era fazer o governo formalizar (burocratizar) mais o processo de seleção de famílias para que esses “atores

externos” tivessem diminuídas suas possibilidades de atuação. Nesse sentido, o objetivo do TCU, em termos de definições legais/normativas, foi alcançado. O governo Temer e, especialmente, o governo Bolsonaro²⁷⁴ – que via alguns atores, como os movimentos sociais, como inimigos a serem derrotados – aderiram facilmente a essa orientação do TCU. A orientação do TCU para evitar a participação de “atores alheios a administração” na condução da política, ou seja, diminuir as possibilidades de atuação do MST e outros movimentos sociais, estava totalmente alinhada com a linha ideológica dos governos Temer e Bolsonaro. Por isso, foi facilmente incorporada à legislação e às normas administrativas.

Se, por um lado, houve uma tentativa de diminuição da possibilidade da atuação dos movimentos sociais, por outro, houve um aumento da importância do município: as seleções passaram a ser realizadas por assentamento, com inscrições no CadÚnico do município, com pontuação elevada para os candidatos moradores do município. Conforme Mattei (2018), essas mudanças significam uma tendência de municipalização da reforma agrária que tende a não funcionar. Para o autor, houve uma desconsideração por toda uma trajetória de discussões sobre o tema da municipalização da política.

Por fim, houve uma grande complexificação do processo de seleção de beneficiários da reforma agrária e, considerando que é uma política executada por um órgão com notória falta de servidores, e dirigida a um público que nem sempre tem recursos para atender a tantas exigências, há uma possibilidade muito grande do processo se tornar muito moroso ou, de fato, ter parte de suas atribuições repassadas para autoridades municipais.

Também poderia parecer paradoxal que, no momento que se buscou desburocratizar tanto a regularização fundiária quanto a titulação, o processo de seleção de beneficiários para a reforma agrária tenha se burocratizado tanto. No entanto, considerando o contexto em que a Lei foi redigida e os atores atuantes, faz sentido: procurou-se dificultar a reforma agrária, assim como se procurou dificultar a criação de reservas ambientais ou demarcação de terras indígenas, que são formas que impedem a apropriação privada da terra. Buscou-se facilitar, por outro lado, as formas da política pública que permitem a incorporação ao mercado privado de terras públicas que podem ser regularizadas ou tituladas.

As principais orientações e valores manifestados pelo TCU durante a trajetória das disputas derivadas do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário estão presentes na nova legislação, o que é relatado e motivo de orgulho para o órgão de controle como vimos em várias passagens

²⁷⁴ Uma das primeiras providências adotadas no governo Bolsonaro foi proibir a interlocução com entidades não registradas, o que visava, obviamente, à negativa de diálogo com o MST.

dos acórdãos, especialmente nos de monitoria. Num momento político em que a reforma agrária não era prioridade, ao contrário, era indesejada, com o agronegócio tendo grande centralidade no governo Temer e depois no governo Bolsonaro, os acórdãos do TCU colaboraram não só para paralisar a política de reforma agrária como para reorientar a política de acordo com os “novos” donos do poder.

Esse “sucesso” na imposição das interpretações, na reelaboração das leis, dá mais prestígio ao TCU, bem como poder e atribuições. Como vimos no capítulo 2, vários estudiosos (Arantes; Moreira, 2019; Rosilho, 2016; Fonseca, 2021) afirmam ser recorrente nas ações do TCU essa busca pelo fortalecimento do órgão. Todos os editais de seleção pelos próximos 10 anos deverão ser comunicados ao TCU, que os analisará. Essa legislação bastante complexa, por sua vez, poderá produzir muitas possibilidades para a atuação de fiscalização do órgão.

De certa forma, as orientações do TCU foram úteis para a reorientação das políticas em acordo com os novos ocupantes dos cargos no Poder Executivo. Por outro lado, a centralidade dos argumentos do TCU na elaboração das novas leis fortalece o órgão de controle na administração pública.

A ênfase do período foi detalhar, complexificar o controle, por meio de legislação, normas, sistemas operacionais, sobre o beneficiário da política de assentamentos. Essa orientação atendeu aos anseios do TCU, do agronegócio e das gestões Temer e Bolsonaro. O beneficiário dos assentamentos sempre será visto como um sem terra pelos atores que refizeram as normas e tinham ou vinculação ou afinidade com as ideias dos proprietários rurais. Lembrando Thompson (2019, p. 76), em momentos de mudança e turbulência, proteger a propriedade e os proprietários é aumentar o controle sobre os não proprietários. Parece que foi o caso do ocorrido nesse período pós-Acórdão 775/2016-TCU-Plenário.

5.6 Seleção por edital

Este tópico apresenta um panorama das seleções de beneficiários realizadas a partir de 2020 nos moldes de edital de concursos públicos determinado pelo TCU. Essa é uma das mudanças mais cobradas pelo órgão de controle e, ao mesmo tempo, a sua efetivação é considerada pelo TCU como um dos maiores ganhos de sua atuação em relação à política de reforma agrária. Tanto os técnicos, no relatório, quanto o ministro, no voto, manifestam grande entusiasmo com as modificações inseridas na legislação e posteriormente aplicadas nas seleções. No relatório do acórdão de monitoramento de 2019, o TCU afirma:

3.2 O aperfeiçoamento das normas que tratam da seleção de beneficiários para a reforma agrária é um dos principais benefícios do presente monitoramento. Nesse sentido, destaca-se o Decreto 9.311/2018 e a Instrução Normativa/Incrá 96/2018²⁷⁵.

3.3 Além disso, deve-se mencionar a Instrução Normativa 97/2018, que trata dos procedimentos administrativos para titulação de imóveis rurais em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária e a verificação das condições de permanência e de regularização de beneficiário no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA)²⁷⁶.

3.4 As novas normas corrigiram as deficiências encontradas nos processos de seleção de beneficiários, exigindo a ampla divulgação da abertura do processo seletivo; a orientação da inscrição ao público alvo da política pública, sem a interferência de atores alheios; obediência aos critérios legais de priorização; a motivação formal e publicidade das eliminações, assegurando o direito do contraditório e ampla defesa; e a ampla divulgação do resultado dos processos seletivos de beneficiários do PNRA. (Brasil, 2019, p. 48)

Nesse mesmo acórdão, o ministro relator, no voto, destaca, além das modificações já realizadas pelo INCRA, a “boa vontade” da nova gestão iniciada em 2019 para atender as demais determinações do órgão de controle.

Dessa forma verifica-se que o Incra vem dando cumprimento aos itens da deliberação correspondentes aos subitens 9.4.1 a 9.4.5, notadamente, no que tange ao marco legal que propiciará a realização de seleções de beneficiários de forma pública, transparente e obedecendo aos critérios legais. Como se verá mais adiante, em vista de outras questões tratadas neste monitoramento, realizei reuniões com representantes do Incra, e nelas me foi informado de que há perspectivas, inclusive, de revisão dos itens do Decreto 9311/2018 questionados naquela representação deste Tribunal informada no trecho transcrito retro do relatório do monitoramento (TC 034.553/2016-9), em consonância com apontamentos da equipe técnica desta Corte de Contas. (Brasil, 2019, p. 61)

As informações sobre essas seleções, assim como determinou o TCU, estão disponíveis on-line (INCRA, 2022b). A partir dessas informações elaboramos duas tabelas para apresentarmos uma visão geral do que já foi realizado em termos de seleção nos moldes da nova legislação. Na Tabela 8 elencamos o número de editais lançados por ano e por superintendência, com a informação sobre a quantidade de vagas oferecidas. Os campos com a marcação em verde sinalizam que as seleções já foram finalizadas. Há algumas situações em que alguns editais já foram finalizados e outros não – é o caso de Santarém (2021), Marabá (2021), Pernambuco (2022) e Paraíba (2022)²⁷⁷. Os demais processos de seleção ainda estão em andamento. Na

²⁷⁵ Na data desse monitoramento ainda não havia sido publicada a IN 98/2019, que substituiu a IN 96/2018 incorporando críticas do TCU sobre a pontuação dada aos acampados.

²⁷⁶ Podemos perceber que o foco principal do TCU são os processos de seleção, mas o órgão de controle também busca associar ao seu trabalho outras modificações das normas, como é o caso da IN 97/2018, sobre supervisão ocupacional, regularização e titulação.

²⁷⁷ Das 5 seleções de Santarém que foram lançadas em 2021, 2 já estão finalizadas e outras 3 não; das 2 seleções de Marabá lançadas em 2021, 1 foi finalizada; das 6 seleções lançadas na Paraíba em 2022, 4 foram finalizadas; 1 das 5 seleções lançadas em Pernambuco em 2022 já foi finalizada.

Tabela 9 listamos os processos de seleção de beneficiários finalizados – considerados finalizados os processos que tiveram publicação de relação de beneficiários²⁷⁸.

Tabela 8 – Editais de seleção de candidatos por assentamento por UF e ano²⁷⁹

Unidade de Federação	2018		2020		2021		2022	
	PA's	Vagas	PA's	Vagas	PA's	Vagas	PA's	Vagas
Bahia					1	24	2	257
Ceará					1	17	5	16
Distrito Federal e Entorno					1	127	2	37
Espírito Santo					1	30	1	15
Goiás							1	36
Maranhão					1	26	3	114
Mato Grosso	1	270	1	267	2	260	2	72
Minas Gerais					1	60	1	29
Pará - Nordeste (Belém)							1	25
Pará - Oeste (Santarém)					5	507	1	80
Pará - Sudeste (Marabá)					2	90		
Paraíba			1	15	3	230	6	63
Pernambuco							5	80
Piauí					1	23	2	54
Rio de Janeiro					1	53		
Rio Grande do Norte					1	61	5	29
Rio Grande do Sul							1	cadastro de reserva
Santa Catarina					1	10	5	cadastro de reserva
São Paulo			2	95	1	335		
Sergipe							1	35
Tocantins					1	112	1	89
Totais	1	270	4	377	16	1965	45	942

Fonte: elaboração da autora a partir de INCRA (2022b).

É possível observarmos na Tabela 8 que, apesar de oficialmente as seleções por edital terem começado em 2020, foi somente a partir de 2021 que houve uma difusão dessas seleções. Podemos também ver que a finalização dos processos se consolida, de fato, a partir de 2022, conforme a Tabela 9. Ou seja, foram praticamente 6 anos sem homologação de beneficiários para os assentamentos do INCRA. Esse longo tempo decorrido sem homologação de beneficiários é bastante chamativo, especialmente quando se tem a informação (Brasil, 2019, p. 66) que desde 2016 foram criados 66 novos assentamentos, ainda sem destinação formal²⁸⁰. Além da determinação para que o INCRA mudasse os parâmetros de seleção, o TCU determinou que o INCRA interrompesse todas as seleções que estavam em andamento ou até

²⁷⁸ Os que tiveram essa informação lançada até 27/04/2023.

²⁷⁹ Sinalizadas em verde estão as seleções finalizadas.

²⁸⁰ Obviamente essas terras não permaneceram vazias. A existência das ocupações das terras ocorridas entre a criação dos assentamentos e a realização dos editais é um dos ingredientes que precisa ser equacionado na retomada das seleções de beneficiários.

mesmo concluídas, cujo beneficiário não tivesse sido imitido na posse do lote²⁸¹. Considerando somente o prisma da economicidade²⁸², por mais vago que este seja, é difícil imaginarmos que tal situação seja desejável.

Tabela 9 – Seleções finalizadas

UF	PAS com processos finalizados	vagas	início inscrição	homologação RB
Ceará	Cajueirinho e Pedra Branca	17	15/11/2021	s/data
Distrito Federal	Assentamento Fazenda Alegre	127	08/02/2021	12/01/2023
Goiás	Assentamento Serra Bruno Luiz	36	22/09/2022	18/04/2023
Maranhão	Assentamento Guaribas I	26	04/10/2021	11/08/2022
Mato Grosso	Assentamento Nacional	267	01/12/2020	16/05/2022
Mato Grosso	PDAS Governador Wilmar Peres de Farias	38	28/06/2021	04/04/2022
Mato Grosso	Projeto de Assentamento Somapar	222	29/09/2021	14/09/2022
Minas Gerais	Assentamento Celso Lúcio Moreira da Silva	60	2018/2021	06/06/2022
Santarém	Projeto (PDS) Nova República	27	09/11/2021	14/03/2023
Santarém	Projeto Agroextrativista (PAE) Vila Nova	121	14/12/2021	14/03/2023
Marabá	Projeto (PDS) Porto Seguro	37	28/06/2021	04/05/2022
Paraíba	Assentamento Dom José Maria Pires	15	16/11/2020	18/06/2021
Paraíba	Assentamento Emiliano Zapata	110	29/06/2021	30/11/2021
Paraíba	Assentamento Imaculada	90	02/07/2021	06/12/2021
Paraíba	Assentamento Quebra Quilos	30	27/09/2021	12/01/2022
Paraíba	Assentamento José Jovem	12	28/11/2022	24/04/2023
Paraíba	Assentamento Nova Conquista I	10	12/09/2022	25/11/2022
Paraíba	Assentamento Aroeira	1	12/09/2022	29/11/2022
Paraíba	Assentamento Valdeci Santiago	11	12/09/2022	13/02/2023
Pernambuco	Assentamento Orlando André	24	31/05/2022	28/12/2022
Piauí	Assentamento Patos e Patinhos	23	13/10/2021	10/04/2023
São Paulo	Assentamento Vau de Jaboque	26	23/11/2020	02/02/2023
São Paulo	PDS Vista Grande em Miracatu	335	05/07 /2021	06/12/2022
Tocantins	Assentamento Primavera	112	08/12/2021	28/12/2022
Tocantins	Projeto de Assentamento Morrinhos	89	06/09/2022	22/12/2022
Total		1866		

Fonte: INCRA (2022b).

Em 2018 haviam sido lançados editais de seleção para 5 projetos de assentamento (PA Celso Lúcio em Uberlândia/ MG, PA Luiz Gustavo Henrique em Colômbia/ SP, PA Passa Vinte

²⁸¹ Diz o Acórdão: “9.3. com fundamento no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c artigo 45 da Lei 8.443/1992, assinar o prazo de 15 (quinze) dias para que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) adote as providências que entender pertinentes com vistas à anulação dos processos de seleção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária concluídos ou em andamento, em que os beneficiários ainda não foram imitidos na posse formal de lote da reforma agrária, em razão da não observância, por esse instituto, em tais processos, do disposto nos seguintes dispositivos: art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988; art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/99; art. 19 da Lei 8.629/93; art. 25 da Lei 4.504/64, o art. 65 do Decreto 59.428/66; art. 20 da Lei 8.629/93; art. 25, caput e § 3º, da Lei 4.504/64; art. 50 da Lei 9.784/99 e o art. 2º da Lei 9.784/99.” (Brasil, 2016, p. 106)

²⁸² Para estudiosos como Rosilho (2016) e Cabral (2021), o uso do conceito de economicidade é bastante difícil devido a seu caráter vago. Rosilho cita o trabalho de Bruno Nagata (2011 *apud* Rosilho, 2016, p. 116), que define economicidade como a obtenção de êxito pelo gestor na equação custo-benefício. De qualquer forma, economicidade – assim como legitimidade, outro princípio pelo qual o TCU pode efetuar avaliações – não enseja avaliações jurídicas (proibido/permitido). Para Rosilho, economicidade e legitimidade ensejam outro tipo de avaliação: política (adequado/inadequado), econômica (custo/benefício) e filosófica (justo/injusto).

Barra do Garças/ MT, Água Boa/MT e PA Morrinhos, Pequizeiro e Couto de Magalhães/TO), mas esses foram suspensos pelo INCRA em 2019 devido ao questionamento do TCU, como mencionado anteriormente. Essas seleções foram retomadas posteriormente. O PA Passa Vinte, localizado no Município de Barra do Garças, em Mato Grosso²⁸³ é o único que consta como seleção de 2018. O processo está em andamento, mas ainda não teve os beneficiários homologados. Outros processos constam como iniciados em outros anos. O PA Celso Lúcio em Uberlândia/ MG aparece como seleção de 2021 e teve a homologação de seus beneficiários efetuada em 2022, e O PA Morrinhos em Tocantins aparece nas seleções de 2022, conforme Tabela 9.

Mesmo com um retorno da atuação de seleção em 2021, em vários estados não foi lançada uma seleção sequer, como é o caso de Mato Grosso do Sul, Alagoas, Paraná e, principalmente, de vários estados da região norte como Amazonas, Acre, Rondônia, Roraima e Amapá. Entre os que lançaram editais de seleção, muitos ainda não concluíram nenhum processo, como é o caso de Espírito Santo, Pará (Belém), Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Sergipe. Como vemos na Tabela 6, são 13 os estados que lançaram editais e concluíram algum ou alguns processos. Aparecem várias seleções finalizadas na Paraíba, que também conclui seus processos em tempo relativamente curto. Fica evidente que, no início de 2023, essa forma de seleção funcionou de modo diverso nas várias superintendências do INCRA.

Em termos da quantidade de vagas criadas, percebemos que em 2021 foram abertas 1965 vagas em 16 assentamentos, enquanto em 2022 foram 942 vagas em 45 assentamentos. Podemos perceber, em 2022, o lançamento de vários editais com poucas vagas; alguns, inclusive, com somente uma vaga. Os editais em 2022 parecem demonstrar uma tendência de serem destinados a preencher lotes vagos em assentamentos antigos. Por exemplo, a Superintendência do Rio Grande do Norte lançou, em 2022, editais de seleção para 5 assentamentos, com um total de 29 vagas. O assentamento Futuro tem o maior número de vagas: 23. Os outros editais são para 3 vagas no Assentamento Morada do Sol, e uma vaga para os demais assentamentos: Quilombo dos Palmares, Resistência Potiguar e 03 de Agosto.

²⁸³ O Projeto de Assentamento Passa Vinte, código SIPRA nº MT0950000, foi criado pela Superintendência Regional pela Portaria SR-MT/Nº 1387/2018, publicado no D.O.U, de 23/08/2018. O edital de seleção foi lançado com previsão de inscrições para 22 de outubro de 2018 a 12 de novembro de 2018. A última movimentação que consta no processo é um edital publicado em 14/12/2022 que convoca os candidatos para a apresentação dos documentos.

A Tabela 9 evidencia que o tempo transcorrido entre a abertura das inscrições e a homologação da relação de beneficiários costuma ser bastante longo, ficando com frequência em torno de 1 ano ou até mais. A maior parte das homologações ocorreu em 2022 ou 2023²⁸⁴.

Todos os editais de seleção que o INCRA lança, após o Acórdão de 2017, devem ser comunicados ao TCU, que analisa cada um deles²⁸⁵. No monitoramento de 2019, ainda não existiam editais a serem analisados. No Acórdão de 2023, o TCU já analisou os editais em andamento. Em linhas gerais, o TCU aprovou a nova forma de seleção, mas ao analisar os processos das seleções separadamente, observa detalhes que não atendem totalmente às suas determinações, como, por exemplo, nesse processo de seleção em São Paulo:

O processo de seleção do Projeto de Assentamento Nelson Mandela, criado em 21/9/2016, localizado no município de Iepê/SP (processo SEI 54000.090042/2020-13), apresentou as fotos dos editais afixados nas prefeituras (SEI 7321865), e os ofícios encaminhados para as prefeituras dos municípios limítrofes (SEI 7321876). Embora as fotos constantes do arquivo PDF tenham as coordenadas geográficas do local, elas não apresentaram nitidez para identificação dos documentos afixados, e não trouxeram legenda com o nome do local onde foram tiradas. (Brasil, 2023, p. 85)

O assentamento em questão foi criado em 2016 (INCRA, 2022b). A seleção foi iniciada em 2020, mas o processo ainda não foi finalizado, ou seja, não houve homologação de beneficiários. Apesar dessa longa demora para destinação da terra, a problemática identificada pelo TCU se concentra na qualidade da fotografia dos editais afixados nas prefeituras limítrofes ao município de Iepê/SP, onde o assentamento se localiza.

É possível percebermos que o INCRA começou a efetivar seleções no novo modelo, mas de forma desigual entre as superintendências. Vemos também que essa nova forma de seleção cria várias complexidades, tanto para o órgão de execução quanto, e principalmente, para os candidatos à política, que deverão atender um número muito ampliado de exigências. A nova forma de seleção amplia também as possibilidades de controle para o TCU.

²⁸⁴ As homologações em 2023 já aconteceram no governo Lula 3. Neste trabalho não vamos verificar se houve mudanças em relação a essa dinâmica, inclusive por ser o início da nova gestão e pela definição de muitas das novas direções nas Superintendências Regionais do INCRA terem sido definidas somente em abril/2023. Ou seja, até abril praticamente não haviam sido inseridas modificações significativas na gestão.

²⁸⁵ Diz o Acórdão: “9.4.6. durante os próximos dez anos, contados a partir desta deliberação, informe a este Tribunal de Contas da União sobre a abertura de cada novo processo de seleção de beneficiários da reforma agrária que vier a lançar, enviando-se cópia do respectivo edital de seleção e das publicações que fez, no início do respectivo processo, bem como, ao final dele, remeta os resultados da seleção, incluindo não apenas a lista de candidatos selecionados, mas também a lista de candidatos eliminados, com respectivas motivações, com vistas ao cumprimento das medidas indicadas nos subitens anteriores, podendo tal medida se dar mediante comunicação eletrônica enviada à unidade técnica à qual se vincula como unidade jurisdicionada (atualmente a SecexAmbiental), para que essa possa realizar o devido acompanhamento da regularidade e legalidade dos processos seletivos, e a quem competirá representar a este Tribunal em caso de constatação de irregularidades e da reincidência dessas;” (Brasil, 2017, p. 107).

5.7 Conclusão do capítulo

Como vimos, a atuação do TCU teve vários desdobramentos. Inicialmente, a paralisação determinada pelo Acórdão de 2016, suspensa pelo Acórdão de 2017 – e considerada incondicional pelo STF – se prolongou por muito mais tempo que a vigência da medida cautelar. Por sua vez, as seleções de novos beneficiários só foram retomadas de forma parcial depois de 2020 e começaram a ter homologações com mais destaque em 2022. Os bloqueios administrativos permaneceram, no mínimo, até o início de 2023.

No entanto, além de influenciar essa paralisa da política, a atuação do TCU foi importante para ajudar a dar novos contornos à política. As definições sobre quem poderia ser beneficiário da reforma agrária – principal disputa presente no Acórdão de 2016 – foram mudadas e mudadas novamente, sempre com o acompanhamento do TCU. As mudanças buscam o maior controle sobre esse beneficiário, que é visto com desconfiança.

As determinações do TCU, que encontraram questionamentos no INCRA no início de 2016, a partir do governo do Presidente Michel Temer passaram a ser bem recepcionadas. Elas passaram a ser usadas para justificar a paralisa e, também, a mudança da rota da política. Juntando a necessidade de ajuste econômico, as determinações do TCU e a pandemia do Covid-19 em 2020, os governos Temer e Bolsonaro podiam argumentar que não “tinham como” fazer política de reforma agrária. Os governos Temer e Bolsonaro, alinhados com as demandas do patronato rural e do agronegócio, tiveram no TCU um aliado para paralisar a política que eles de qualquer forma não pretendiam implementar. E, por outro lado, empenharam-se em modificar a legislação sobre a política de reforma agrária, facilitando as ações de regularização fundiária e titulação e, ainda, complexificando e dificultando o processo de seleção de beneficiários para a reforma agrária – para, também, oficialmente, atenderem as determinações do TCU.

A influência do TCU foi além desses aspectos facilmente identificáveis, como a paralisa na política e a mudança das regras da política. O TCU produziu um documento público, o Acórdão de 2016, que tanto pode ser usado em outros espaços políticos, como no caso da CPI do INCRA e da FUNAI, quanto por setores da sociedade civil contrários à política de reforma agrária, como no editorial da Folha de S. Paulo de 23 de abril de 2023, que questiona a pertinência da política de reforma agrária e usa como um dos argumentos para reprovar a política a existência de grande número de irregularidades detectadas pelo TCU em 2016 (Folha de S. Paulo, 2023b). O TCU produziu, assim, um documento que ajuda a reforçar as

qualificações negativas associadas historicamente aos beneficiários da reforma agrária, conforme vimos no capítulo 1, como incapazes de aprender, preguiçosos e desordeiros. Além disso, acrescentou a ideia de irregular ao beneficiário de reforma agrária. Essa ideia pode perdurar por muito tempo, mesmo que as verificações já realizadas sobre os indícios definidos pelo TCU, em sua absoluta maioria, não tenham confirmado as irregularidades.

6 CONCLUSÃO

Nesta tese procurei analisar a política de reforma agrária, focalizando num aspecto específico que é a construção das normas sobre o beneficiário da política. Procurei entender especialmente a atuação de um ator institucional que vem ganhando proeminência no campo institucional – o Tribunal de Contas da União –, através do estudo do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, que paralisou a política de forma inédita, e seus desdobramentos como, por exemplo, as modificações na legislação agrária. Ao buscar entender o “evento” em si e o que possibilitou sua emergência, o estudo, de forma mais ampla, trouxe também informações e possibilitou entendimentos sobre relações de poder, o funcionamento do Estado brasileiro, a construção e o desmonte de políticas públicas e o período histórico marcado pelo impeachment da Presidente Dilma Rousseff. Nesta conclusão, retomo algumas considerações parciais apresentadas durante o texto, além de explicitar análises gerais e elencar possíveis continuidades para a pesquisa.

O Acórdão ocorreu em um contexto de fortalecimento do discurso e das políticas neoliberais, associado à valorização da eficiência econômica, inclusive no campo das políticas públicas e do Direito. No Brasil, os ruralistas, tradicionais opositores das políticas de reforma agrária por defenderem o monopólio fundiário, estavam fortalecidos no Congresso Nacional e no Poder Executivo, e foram uma das principais forças políticas a sustentar o impeachment da Presidente Dilma Rousseff. A organização cronológica e a análise da documentação levantada mostraram a forte relação deste Acórdão com este contexto da política brasileira. A auditoria do TCU pode ser vista, também, como uma parte do processo de impeachment ou uma síntese das disputas do período. O TCU aproveitou as condições criadas pelo impeachment, como o destaque para a divulgação de processos de corrupção no Executivo, para se destacar por meio dessa fiscalização. Ao mesmo tempo, o Acórdão serviu para fortalecer o discurso e os atores políticos que conduziram o processo que resultou na troca de comando no Executivo. Os indícios de irregularidades foram usados em vários espaços sociais e políticos como provas de corrupção no Executivo, como no caso de inúmeras divulgações da imprensa e de depoimentos na CPI do INCRA e da FUNAI.

Embora a maioria dos indícios de irregularidades não tenha se confirmado e o STF tenha considerado que o TCU excedeu suas atribuições, resultando na suspensão da medida cautelar adotada no Acórdão, o impacto da atuação do TCU contribuiu, em um nível mais amplo, para fortalecer o discurso sobre a existência de corrupção no Poder Executivo e a 'necessidade' do

impeachment. No âmbito da política fundiária, também reforçou o discurso em favor de mudanças legislativas para aumentar o controle sobre os beneficiários da reforma agrária.

Um dos destaques observados no estudo é a abrangência e a diversidade das formas como o Estado exerce a sua dominação sobre os assentados através de múltiplas leis, normas, classificações e controles. Durante o período estudado, para os assentados da reforma agrária a definição de Weber (2014, p. 144) que “na vida cotidiana dominação é, em primeiro lugar, administração” foi potencializada. Por um lado, esse controle administrativo tem relação com as disputas históricas que caracterizam a política agrária; por outro, tem relação ou é potencializado pelas próprias características do Estado, com sua multiplicidade de normas e de órgãos para fiscalizá-las. No presente estudo vimos que a dominação exercida pelo Estado sobre os assentados pode vir de órgãos diferentes, como INCRA, TCU, CGU, que disputam a legitimidade para serem a expressão da legalidade associada ao Estado, e tem ações muitas vezes sobrepostas e até divergentes.

O TCU, principal ator institucional desta análise, se apresenta como uma burocracia neutra, profissional na defesa dos interesses do Estado e, desta forma, busca se qualificar para as disputas no campo institucional, principalmente a disputa pelo sentido das leis. Percebemos nesta análise que a disputa pelo sentido das leis é central na história do Acórdão, mas também é fundamental a disputa pelo “monopólio” do direito de dizer o direito”, como Bourdieu (1989) define o campo jurídico. O TCU e o INCRA, principalmente através da PFE, além de outros atores institucionais como CGU, MP, STF, disputaram o sentido das leis, mas também disputaram quem tem mais legitimidade para afirmar suas interpretações e, com isso, quem tem mais poder no campo institucional.

Durante o estudo, confirmamos a observação de Arantes e Moreira (2019) de que órgãos que buscam prominência, poder e valorização institucional, como é caso do TCU, usam como estratégia se aproximar e emular órgãos do sistema de justiça. Na análise sobre o TCU, vimos esse movimento na busca de seus ministros por se apresentarem como juristas, na forma de organização dos processos, na abertura de diversas auditorias que tinha a função de verificar justamente a legalidade das normas do INCRA e no uso da linguagem típica do campo jurídico, que, como lembra Bourdieu (2008), é a linguagem que tem mais capacidade performativa, ou seja, mais chance de ser cumprida. Vimos em todos os acórdãos analisados o uso intenso de determinações, que são “palavras” que precisam ser cumpridas no lugar de recomendações para o aprimoramento da política, como seria esperado de um órgão que tem função, inicialmente, orientativa.

O TCU, além disso, tem a possibilidade de fazer auditorias operacionais que avaliam a eficiência econômica da política – atuação alinhada e valorizada pela lógica neoliberal, que cada vez mais vem se consolidando na administração pública e no campo jurídico, como já apontaram vários estudiosos da Sociologia do Direito, como Dezalay (1990) e Commaille (2007). O Tribunal possui outra vantagem na disputa por proeminência e poder na administração pública: o acesso privilegiado a bancos de dados e recursos de informática, que os órgãos fiscalizados por ele geralmente não têm. A junção de possibilidade de controle de legalidade de gastos, a avaliação de eficiência econômica das políticas e o acesso preferencial a informações torna o Tribunal, como vimos, um órgão com bastante poder dentro do Estado brasileiro.

O INCRA, por outro lado, se mostrou um órgão totalmente enfraquecido. A reforma agrária já apresentava várias características, como a diminuição da intensidade da política, que teóricos como Bauer et al. (2012) associam ao processo de desmonte de políticas públicas quando o TCU fez a auditoria. A situação de desmonte da política e de enfraquecimento de seu órgão executor colaboraram para a possibilidade da emergência do Acórdão juntamente com o contexto histórico – que valorizava a “descoberta” de corrupção no Executivo Federal –, o fortalecimento do TCU e o fortalecimento político de grupos contrários às políticas sociais rurais como os ruralistas. Ao mesmo tempo, esse Acórdão colaborou com a desmonte da política que foi intensificado na gestão do Presidente da República Michel Temer, pois foi a motivação técnica utilizada para justificar a paralisação das políticas e as mudanças normativas. Além disso, o INCRA, que já enfrentava dificuldades para pautar suas próprias políticas e, como mostram vários estudos (Medeiros, 2015; Leite, 2005; Martins, 2009; Pereira, 2015, entre outros), durante muito tempo agiu basicamente em resposta à atuação dos movimentos sociais, passou, após o Acórdão de 2016, a receber grande influência do TCU na condução da reforma agrária.

As diferenças – e mesmo as disputas – dentro da administração pública não se restringem às diferenças entre os diferentes órgãos. O estudo também mostrou que o TCU e o INCRA internamente não são órgãos homogêneos. Houve diferença de posicionamentos entre quem ocupa as posições de topo, como os ministros no TCU, em relação aos servidores que não ocupam essas posições, como os auditores. Mudanças, como a troca de gestão no Poder Executivo ou a promulgação de novas leis, foram acompanhadas por mudanças de posicionamento de quem ocupa posições mais altas na hierarquia do TCU. Já o mesmo não aconteceu com os outros servidores, que permaneceram com os mesmos posicionamentos

prévios, como visto na atuação dos auditores do TCU e, em certa medida, dos procuradores da PFE no INCRA. Além disso, há diferenças entre as atuações e posturas das unidades regionais, o que foi possível verificar tanto no TCU, com a diferença observada entre as auditorias realizadas pela SecexAmbiental, com apoio da SecexMS, e a auditoria realizada pela SecexAmazonas, responsável pelo Acórdão do Terra Legal, quanto no INCRA através da diferença no ritmo da apuração de indícios de irregularidades ou realização de editais de seleção nas diferentes superintendências.

O TCU, ao contrário do INCRA, é um órgão fortalecido, como mostram vários estudos (Rosilho, 2016; Sundfeld et al. 2017; Fonseca, 2021) e esta tese, onde mesmo nas divergências houve convergência na ênfase da valorização do trabalho realizado pelo Tribunal. Auditores, representantes do Ministério Público e ministros foram enfáticos em elogiar os trabalhos feitos pela Corte de Contas e destacar o quanto esses trabalhos interferiram nas políticas analisadas.

Apesar da busca e conquista de proeminência do TCU dentro da administração pública brasileira, o Tribunal enfrenta limites para sua atuação e expansão. A primeira limitação acontece dentro do campo jurídico, onde o STF, como já observaram Arantes e Moreira (2019), tende a limitar a atuação dos órgãos que buscam ampliar suas prerrogativas de atuação e decide qual a interpretação correta da lei. Outro limite para atuação do TCU se encontra no campo político. O TCU, devido a seu interesse de valorização institucional e pelas afinidades de *habitus* entre, principalmente, os ocupantes do topo da hierarquia da Corte de Contas com os dominantes, tende a tomar decisões que favoreçam esse grupo. Ficou bastante nítido nesse estudo que o Tribunal tem mais facilidade de impor as suas interpretações sobre as normas e as determinações constantes nos seus acórdãos quando essas decisões servem aos dominantes. Já quando as auditorias não servem aos propósitos desse grupo, o TCU parece ter menos chances de fazer valer suas interpretações e recomendações. Vimos, por exemplo, que os resultados e as críticas presentes na fiscalização do Terra Legal foram ignorados e não impediram a adoção da política de regularização fundiária em nível nacional.

Já no Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, que apontava uma série de supostas irregularidades na política de reforma agrária, o TCU atendia aos interesses dos grupos dominantes contrários à política, ao criminalizar e enfraquecer a política de distribuição fundiária, seu órgão executor (INCRA) e, principalmente, os trabalhadores rurais, que haviam sido o principal motor da 'reforma agrária possível' nos governos FHC e Lula. A atuação do TCU resultou num verdadeiro momento crítico da política de reforma agrária, com uma paralisação inédita e a posterior modificação da legislação.

A legislação da reforma agrária é ampla, resultado de várias disputas históricas, e, por isso, bastante propícia para interpretações divergentes, como, de fato, ocorreu no caso dessa auditoria. As definições normativas sobre o beneficiário “ideal” da reforma agrária, que foram o cerne da disputa do Acórdão, são parte dessa legislação e estão em leis, normas administrativas e Planos de Reforma Agrária. As leis têm uma tendência a permanência, como apontam os neoinstitucionalistas históricos, e a definição do beneficiário normativo da reforma agrária mantém várias das definições inseridas originalmente no Estatuto da Terra. São definições que enfatizam a necessidade da capacidade de trabalho do potencial candidato à política. Nas normas administrativas, como visto no capítulo 1, foi possível perceber uma série de modificações incrementais, que, em geral, ao detalharem as leis, ampliaram as possibilidades de controle sobre o beneficiário e restringiram o público que pode acessar a política.

Os Planos de Reforma Agrária, de 1985 e 2003, realizados em contextos de maior participação dos defensores da democratização do acesso à terra no Poder Executivo, procuraram ampliar o perfil dos potenciais beneficiários da reforma agrária, com a inclusão de parte da população urbana (PNRA I e II) e dos povos tradicionais (PNRA II). O II PNRA de 2003, alinhado com as demandas dos novos movimentos sociais, procurou se afastar da ideia da política de assentamentos baseada num viés produtivista, que caracteriza as normas e o Plano anterior, e buscou inserir como beneficiários populações tradicionais que são definidas a partir de suas inserções nos territórios, como os beneficiários de reservas extrativistas. Mas a intenção de ampliação do potencial público pretendido nos Planos não resultou em mudanças nos critérios restritivos das leis e normas administrativas para seleção de beneficiários. Essa legislação é a base oficial para o INCRA fazer suas seleções.

O TCU também optou por ignorar os Planos de Reforma Agrária para realizar sua fiscalização. Além disso, o órgão de controle, como vimos, apoiou-se numa interpretação das lacunas da legislação – típico das disputas do campo jurídico, segundo Bourdieu (1989) – principalmente sobre os critérios de ingresso na política que, segundo a Corte de Contas, deveriam ser seguidos durante toda a permanência dos assentados na política. Essa interpretação, divergente das feitas no INCRA, na CGU e mesmo no MP no TCU, foi o que possibilitou a ampliação extraordinária do número de indícios de irregularidades encontrados que deram “respaldo” para uma ação mais contundente do TCU.

Nas modificações inseridas na Lei Agrária em 2017, em que o texto referente às definições de beneficiário da Reforma Agrária foi praticamente todo reescrito, houve uma maior incorporação de itens constantes das normas administrativas do que do último Plano de

Reforma Agrária. As modificações na Lei Agrária, em parte resultantes da atuação do TCU alinhadas aos interesses dos congressistas contrários a pauta da reforma agrária, direcionaram-se muito mais para a limitação do que para a ampliação do público da política.

Muito dessa percepção de uma necessidade de controle ampliado nas políticas públicas voltadas para os trabalhadores rurais pode estar associado com uma visão negativa dos potenciais beneficiários da reforma agrária que foi difundida, principalmente, pelos atores contrários à política. Na história da reforma agrária, como já apontara Bruno (2002), os assentados e integrantes de movimentos sociais rurais foram qualificados como preguiçosos, incapazes de aprender ou arruaceiros, principalmente no período das discussões sobre o I PNRA. O TCU renovou os argumentos contra os assentados e criminalizou muitos assentados por indícios que, depois de verificados, em sua maioria não se mostravam irregularidades. Verificamos que a desconfiança em relação a beneficiários de políticas voltadas para os trabalhadores do campo e os povos tradicionais, como ficou demonstrado na CPI da FUNAI e do INCRA e nos diversos acórdãos estudados no capítulo 2, aplica-se a outras políticas voltadas para esse público. Essa situação pode ensejar modificações nas políticas para aumento de controle sobre os trabalhadores e uma culpabilização dos beneficiários pelo fracasso das políticas, pois muitas avaliações das políticas, como as do TCU, estão orientadas para avaliar se os beneficiários atendem aos critérios para serem selecionados para a política.

E quem pode ser beneficiário? E quem pode continuar sendo beneficiário?

A análise do TCU que resultou no Acórdão e as determinações que foram sendo incorporadas na legislação e na atuação do INCRA se concentram em identificar quem não pode ser beneficiário da reforma agrária, além de ordenar, classificar os candidatos ao programa. Houve no período analisado uma ênfase no controle legal sobre o beneficiário e, no INCRA, uma ênfase na construção de sistemas de informática. Essa reorientação fortalece o TCU e o ato de controlar, enfraquece o INCRA, invisibiliza os trabalhadores reais, que são transformados em indícios, números de classificação, e busca enfraquecer os movimentos sociais e despolitizar a questão agrária.

Houve muito menor preocupação – da parte do TCU, inicialmente, e posteriormente dos formuladores das leis e normas – em entender quem são os demandantes da política e em desenhá-la, mesmo considerando somente o aspecto da definição das normas para os beneficiários, para os trabalhadores rurais assentados e os que serão assentados. Como encaminhar a política para os diferentes públicos da reforma agrária como populações tradicionais, assentados e quilombolas? Qual é a “solução” para os acampados que não foram

selecionados por causa da paralisia da política e ocupam áreas dos Projetos de Assentamento criados antes de 2016? Qual é a solução para a sucessão dos lotes de beneficiários assentados que faleceram? Os cônjuges, que entram anos após seleção do primeiro titular, precisam atender aos critérios de seleção? Como compatibilizar a ênfase na importância da educação e no desenvolvimento econômico das famílias e o limite da renda de 3 salários-mínimos quando algumas carreiras, como as da educação, têm pisos que extrapolam esse valor? Como considerar a “vida construída” e não só a exploração do lote quando os trabalhadores envelhecem ou adoecem? Como pensar o desenvolvimento dos assentamentos que foram “abraçados” pela urbanização e as inserções profissionais de seus beneficiários? Como absorver a realidade da pluriatividade das famílias rurais na política de assentamentos? Como considerar as diferenças regionais para elaborar definições sobre o beneficiário?

Ao dar centralidade às discussões sobre os controles sobre os beneficiários, o TCU orientou o foco das discussões e das ações da política de reforma agrária e, de certa forma, foram negligenciadas outras questões, como a fiscalização da função social da propriedade privada, a aquisição de terras, o desenvolvimento dos Projetos de Assentamento existentes e, inclusive, discussões sobre o beneficiário real, como as apresentadas acima.

6.1 Possíveis desdobramentos da pesquisa

Esta tese buscou contribuir para o entendimento da política de reforma agrária, da atuação do TCU e, especificamente, da construção legal sobre quem pode ser beneficiário da reforma agrária. No entanto, várias perguntas e dúvidas surgiram ao longo do trabalho que não puderam ser aprofundadas, mas que podem orientar futuras pesquisas. Entre essas questões, destaco:

- a) Como o Acórdão impactou a vida das pessoas nos assentamentos? Na proposta original da tese havia a perspectiva de fazer um estudo de caso no Rio de Janeiro que aproximasse esses números da situação real dos assentados, mas, por vários fatores, não foi possível realizar essa parte da pesquisa. Seria muito importante ver o “Acórdão” ou, de forma mais genérica, as fiscalizações do TCU/da CGU na vida das pessoas: quais são as histórias por trás dos indícios de irregularidades? Como a situação de bloqueio administrativo derivada do Acórdão afeta a vida das pessoas? Como esses beneficiários reagiram à situação?
- b) Como o Acórdão foi vivido nas Superintendências Regionais? Que encaminhamentos administrativos foram realizados? Como foi a

comunicação com os assentados e com os acampados impactados pelo Acórdão?

- c) Como o governo do Presidente Lula III, que representa outra coligação no poder desde 2023, conduzirá os desdobramentos do Acórdão, considerando que a maior parte dos indícios de irregularidades ainda não foi tratada, que o “último” prazo final estabelecido pelo TCU para a verificação de todos os indícios foi junho de 2024 e que a fiscalização do TCU acontecerá até 2027? E o que esse governo poderá – ou pretenderá – fazer em relação às normativas herdadas do período anterior? O primeiro ano do terceiro mandato do Presidente Lula foi repleto de mudanças nas normas administrativas, no entanto, não analisamos essas mudanças nesta tese.
- d) Caso perdure, como a seleção por edital influenciará o perfil dos próximos assentados e os rumos da política de reforma agrária? Como essa modalidade de seleção orientará as ações dos movimentos sociais?
- e) As auditorias realizadas pelo TCU sobre as outras políticas para agricultura familiar impactaram o desenho futuro dessas políticas? Em que direção?

Com a pesquisa realizada para esta tese e tendo em vista os estudos desdobráveis a partir dela, buscamos contribuir para a compreensão dessa dimensão da reforma agrária, que é a da definição institucional sobre quem pode ser beneficiário da política, assim como verificar a interferência dessa definição nas possibilidades de realização das ações futuras do INCRA. Buscamos compreender uma situação emblemática e definidora para a construção do beneficiário “ideal” da reforma agrária pós-2016, que foi a atuação do Tribunal de Contas da União por meio do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário e seus desdobramentos, na avaliação da política e na modificação da legislação e das normas de seleção de beneficiários da política executada pelo INCRA.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca. Inventando a Democracia: Distribuição de Recursos públicos Através da Participação Popular em Porto Alegre, RGS. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR*, 7., 1997, Recife. **Anais...** Recife: UFPE/MDU, 1997, v. 3, p. 1735-1759.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, 2014.

ABRAMO, Pedro. A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.5, p.12-32, 2007.

ALENTEJANO, Paulo. Contrarreforma agrária, violência e devastação no Brasil. **Trabalho necessário**, Niterói, v. 20, n. 41, jan.-abr. 2022.

ALMEIDA, Frederico Normanha de. As elites da Justiça: instituições, profissões e poder na política da justiça brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, p. 77-95, 2014.

ALSTON, L. et al. **Political institutions, policymaking processes and policy outcomes in Brazil**. Washington: BID, 2006.

ARANTES, Rogério Bastos *et al.* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. *In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz.; PACHECO, R. S. V. M. (orgs.). Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 109-147, 2017.

ARANTES, Rogério; MOREIRA, Thiago M. Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública – Revista da CESOP**, v.25, n.1, p. 97-135, jan.-abr. 2019.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. A força do direito e a violência das formas jurídicas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 40, p. 27-41, 2011.

BAUER, Michael *et al.* **Dismantling public policy: preferences, strategies and effects**. Londres: Oxford Univ. Press, 2012.

BOURDIEU, Pierre. Sobre o poder Simbólico. *In: BOURDIEU, Pierre. O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989a.

BOURDIEU, Pierre. A força do Direito: elementos para uma sociologia do campo jurídico. *In: BOURDIEU, Pierre. O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989b.

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas linguísticas**: o que falar quer dizer. São Paulo: Edusp, 2008.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**: cursos no Collège de France (1989-92). São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

BRASIL. Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. **Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados**, Brasília, 30 de fevereiro de 1964.

BRASIL. Decreto n. 59.428, de 27 de outubro de 1966. Regulamenta os Capítulos I e II do Título II, o Capítulo II do Título III, e os arts. 81 - 82 - 83 - 91 - 109 - 111 - 114 - 115 e 126 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, o art. 22 do Decreto-lei n. 22.239, de 19 de dezembro de 1932, e os arts. 9 - 10 - 11 - 12 - 22 e 23 da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 1/11/1966, Página 12612 (Publicação Original). Brasília, 27 de outubro de 1966.

BRASIL. Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD). **Proposta para a Elaboração do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República**. Brasília: MIRAD, 1985a.

BRASIL. Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD). Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). **1º Plano Nacional de Reforma Agrária**. Brasília: MIRAD/INCRA, 1985b.

BRASIL. Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. **Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados**, Brasília, 25 de fevereiro de 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **II Plano Nacional de Reforma Agrária**. Brasília: MDA/INCRA, 2003.

BRASIL. Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados**, Brasília, 24 de julho de 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Portaria no 6, de 31 de janeiro de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01/02/2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 451/2014. Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Sessão de 26/2/2014. (Garantia Safra). **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 fev. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. ACÓRDÃO nº 627/2015. Plenário. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira. Sessão de 25/3/2015. (Terra Legal). **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 mar. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 775/2016. Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 06/04/2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, 06 abr. 2016a.

BRASIL, Decreto nº 8.738/2016, de 3 de maio de 2016. Regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária, e dá outras providências. **Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados**, Brasília, 03 de maio de 2016b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1086/2016. Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 04/05/2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 mai. 2016c.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2451/2016. Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 21/09/2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 set. 2016d.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 646/2017. Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão de 5/4/2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 abr. 2017a.

BRASIL. Lei n. 13465, de 11 de julho de 2017. 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; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; [...] revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. **Centro de Documentação e informação da Câmara dos Deputados**, Brasília. 11 de julho de 2017b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1976/2017. Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 06/09/2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, 08 set. 2017c.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Medida Cautelar na arguição de descumprimento de Preceito Fundamental 478 Distrito Federal**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 11 de setembro de 2017d. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/>. Acesso em: 14 mai. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1197/2018 – TCU – Plenário. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. Sessão de 23/5/2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 maio 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3155/2019 – TCU – Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 11/12/2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 dez. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 169/2023. Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 8/2/2023. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 fev. 2023.

BRASIL URGENTE. TCU paralisa reforma agrária por irregularidades. **BAND.com.br**, 07 abr. 2016. Disponível em: <https://www.band.uol.com.br/noticias/brasil-urgente/videos/tcu-paralisa-reforma-agraria-por-irregularidades-15822472>. Acesso em: 14 mai. 2024.

BRUNO, Regina Ângela Landim. **O Ovo da Serpente: Monopólio da Terra e Violência na Nova República**. 2002. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Unicamp, Campinas, 2002.

BRUNO, Regina Ângela Landim. Guardiões da Reforma Agrária. Servidores públicos e técnicos em defesa de uma reforma agrária durante a ditadura militar. **Tempos Históricos**, v. 16, p. 71-97, 2º Semestre de 2012.

BRUNO, Regina Ângela Landim. Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA): campo de disputa entre ruralistas e petistas no Congresso Nacional. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p.461-502, jun. 2021.

BRUNO, Regina Ângela Landim *et al.* Os efeitos do golpe sobre o campo: políticas públicas, descontinuidades e retrocessos. In: ALVES JUNIOR, Antônio José; CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira; JORGE, Vladimir Lombardo (orgs.). **O golpe de 2016 e o futuro da democracia no Brasil**: curso de extensão realizado na UFRRJ [recurso eletrônico]. Seropédica: UFRRJ, c2021.

CABRAL, Flávio Garcia. Qual a natureza da função exercida pelo Tribunal de Contas da União (TCU)? **Revista de Direito da Administração Pública (REDAP)**, Rio de Janeiro, a. 4, v. 1, n. 1, p. 253-272, jan.-jun.2019.

CABRAL, Flávio Garcia. O ativismo de contas do Tribunal de Contas da União. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, Rio de Janeiro, v. 16, p. 215-257, Jan -Mar. 2021.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Ofício nº686 /SE-C. Civil/PR**. Resposta Ofício 0170/2016-TCU/SecexAmbiental, de 24/06/2016. Processo TCU nº TC 000.517/2016-0, Peça 60, Brasília, Distrito Federal, 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Gabinete do deputado federal João Daniel (PT/SE). OF. 026/2016-GJD/NA, de 23 de agosto de 2016. [Pedido de Reconsideração do Acórdão nº 775/2016]. In: **Processo TCU nº TC 000.517/2016-0**. Peça 83. Brasília, Distrito Federal, 2016a.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Gabinete do deputado Léo Brito (PT/AC). OF/GAB/LB Nº 022/16, de 29 de agosto de 2016. [Nota técnica para subsídio de análise quanto aos impactos e disposições decorrentes do Processo nº TC 000.517/2016-0, Acórdão nº 775/2015 — TCU de 06/04/2016, em relação às Unidades de Conservação de Uso Sustentável (Reservas Extrativistas — Resex e Reservas de Desenvolvimento Sustentável — RDS)]. In: TCU. **Processo TC 000.517/2016-0**. Peça 88. Brasília, Distrito Federal, 2016b.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt e BRASIL, Felipe Gonçalves. A trajetória dos estudos sobre a agenda de políticas públicas. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, v. 24, n. 2, p. 4-17, Jul/Dez, 2015.

CARVALHO, A. V. *et al.* **Proposta para a elaboração do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República – PNRA**. Rio de Janeiro: Relatório de Consultoria, 2009.

COMMAILLE, Jacques. La justice entre détraditionnalisation, néolibéralisation et démocratisation: vers une théorie de sociologie politique de la justice. In: COMMAILLE, Jacques; KALUSZYNSKI, Martine (orgs.). **La fonction politique de la justice**. Paris: La Découverte, 2007, p. 295-321.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Secretaria Federal de Controle Interno. **Relatório de auditoria n° 201408383**, de 19 de junho de 2015. Brasília, Distrito Federal, 2016. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/7287.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2023.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Controladoria-Geral da União (CGU). **gov.br**, 12 jul. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/orgaos/controladoria-geral-da-uniao>. Acesso em: 29 dez. 2023.

DALLA COSTA, Júlia Marques. **O “agir temerário, fraudulento e tirânico”: a antropologia e os antropólogos segundo a CPI da Funai e do Incra (2015-2017)**. 2019. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – PPGAS/UnB, Brasília, 2019.

DELGADO, Guilherme da Costa. A questão agrária e o agronegócio no Brasil. In: CARTER, Miguel (org.). **Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Unesp, 2010.

DELGADO, N. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 70 ao governo Lula. In: MOREIRA, Roberto José; BRUNO, Regina Ângela Landim (orgs.). **Dimensões rurais das políticas brasileiras**. Rio de Janeiro: Maud, EDUR: Seropédica, 2010.

DEZALAY, Yves. Juristes purs et marchands de droit. Division du travail de domination symbolique et aggiornamento dans le champ du droit. **Politix**, v. 3, n. 10-11, p. 70-91, deuxième et troisième trimestre 1990.

DEZALAY, Yves; MADSEN, Mikael. The Force of Law and Lawyers: Pierre Bourdieu and the Reflexive Sociology of Law. **Annual Review of Law and Social Science**, v. 8, p. 433-452, 2012.

DIAS MONTE, Francisco Clessen. **O INCRA e a política de assentamentos rurais: um estudo sobre processos político-administrativos de ação pública**. 2013. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro, 2013.

EMBASA. Notícias. **Embasa**, 2023. Disponível em: <https://www.embasa.ba.gov.br/index.php/institucional/a-embasa/governanca/estrutura-organizacional/diretoria-executiva/rogerio-costa-cedraz-presidente#:~:text=Leonardo%20G%C3%B3es%20Silva%20%2D%20Presidente>. Acesso em: 14 mai. 2024.

ENGELMANN, Fabiano. **Sociologia do Campo Jurídico: juristas e usos do direito**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006.

FANTÁSTICO. Autoridades e até pessoas mortas recebem lotes da reforma agrária. **globo.com**, 03 jan. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2016/01/autoridades-e-ate-pessoas-mortas-recebem-lotes-da-reforma-agraria.html>. Acesso em: 13 abr. 2023.

FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA (FETAGRI-MT). Fetagri-MT reúne dirigentes sindicais e trabalhadores rurais para debater bloqueio de beneficiários da reforma agrária. **FETAGRI-MT**, 21 out. 2016. Disponível em: www.fetagrimgt.org.br/site/noticias/336-fetagri-mt-reune-dirigentes-sindicais-e-trabalhadores-rurais-para-debater-bloqueio-de-beneficiarios-da-reforma-agraria. Acesso em: 14 mai. 2024.

FELIX, Nelson M. O PRONERA: uma política pública diante do TCU. In: MARTINS, Maria de Fátima Almeida; RODRIGUES, Sônia da Silva (orgs.). **PRONERA: experiências de gestão de uma política pública**. São Paulo: Compacta e Gráfica Editora, 2015.

FOLHA DE S. PAULO. TCU identifica políticos e mortos entre os beneficiários e manda parar reforma agrária. **Folha de S. Paulo**, abr. 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/04/1758172-tcu-identifica-politicos-e-mortos-entre-beneficiarios-e-manda-parar-reforma-agraria.shtml>. Acesso em: 14 mai. 2024.

FOLHA DE S. PAULO. Concurso público para salário de R\$ 21 mil aprova mais homens e pós-graduados. **Folha de S. Paulo**, jun. 2023a. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/06/concurso-publico-para-salario-de-r-21-mil-aprova-mais-homens-e-pos-graduados.shtml>. Acesso em: 14 mai. 2024.

FOLHA DE S. PAULO. Ainda o MST. **Folha de S. Paulo**, abr. 2023b. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2023/04/ainda-o-mst.shtml>. Acesso em: 14 mai. 2024.

FONSECA, Tiago do Nascimento. **Custos e interesses: o viés político de instituições anticorrupção independentes**. 2021. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2021.

GERALDO, Pedro Heitor Barros. Practical solutions: praxiological analysis of judgments in civil hearings. In: DUPRET, Baudouin; LYNCH, Michael; BERARD, Tim (Org.). **Law at work: studies in legal ethnomethods**. Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 63-85.

GRAZIANO DA SILVA, J. **Para Entender o Plano Nacional de Reforma Agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

GRISA, Cátia *et al.* **A Desestruturação das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar**: mudanças institucionais, estratégias de desmonte e novas configurações [livro eletrônico]. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Heirich Böll, 2022.

GUANZIROLE, Carlos E. *et al.* **Assistência técnica para assentamentos rurais: análise a partir do Sistema de Gerenciamento da Reforma Agrária (SIGER)**. Rio de Janeiro/Brasília: Relatório de Consultoria, 2003.

HALL, Peter, TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, 2003.

HALL, Peter. Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspectiv. *In*: MAHONEY, J.; THELEN, K, **Explaining institutional change: ambiguity, agency and power**. Cambrigde: Cambridge University Press, 2010.

HEREDIA, Beatriz *et al.* Análise dos impactos regionais da reforma agrária no Brasil. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 18, p. 73-111, abr. 2002.

HILGERT, Nadia Andrea. **O acesso dos pobres à terra urbanizada no orçamento participativo de Porto Alegre**. 2005. Dissertação (Mestrado) - IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). POF (Pesquisa de Orçamentos Familiares). **IBGE**, 2023. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/professores/educa-recursos/20584-ibge-explica-pof.html>. Acesso em: 03 jun. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Norma de Execução nº 18 de 19 de outubro de 2001. Dispõe sobre seleção de candidatos a assentamentos em áreas de reforma agrária. **Diário Oficial**, Brasília, 30 out. 2001, seção 1, p. 195. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/ne_18_2001.pdf. Acesso em 09 out. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Norma de Execução nº 38 de 30 de março de 2004. Dispõe sobre a seleção de candidatos ao programa nacional de assentamentos sustentáveis. **Diário Oficial**, Brasília, 05 abr. 2004, seção 1, p. 149. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/ne_38_2004.pdf. Acesso em 09 out. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Norma de Execução no 45 de 25 de agosto de 2005. Dispõe sobre procedimentos para seleção de candidatos ao Plano Nacional de Reforma Agrária. **Diário Oficial**, Brasília, 29 ago. 2005. Disponível em: <https://www legisweb.com.br/legislacao/?id=91524#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20procedimentos%20para%20sele%C3%A7%C3%A3o,Programa%20Nacional%20de%20Reforma%20Agr%C3%A1ria>. Acesso em: 03 jun. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Defesa. Manifestação em atenção ao Ofício 0012/2016-TCU/SecexAmbiental, de 04/02/2016 que encaminha Despacho proferido em 03/02/2016 pelo Exmo. Sr. Ministro Relator, nos r. autos TC 000.517/2016-0 ao facultar oitiva preliminar desta Autarquia acerca de Representação interposta pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e Meio Ambiente – SecexAmbiental, de 24 de fevereiro de 2016. *In: **Processo TCU nº TC 000.517/2016-0***, Peça 19, Brasília, Distrito Federal, 2016a.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Defesa. Resposta ref. ao Ofício 0081/2016-TCU/SECEXAMBIENTAL, de 28 de abril de 2016. *In: **Processo TCU nº TC 000.517/2016-0***, Peça 42, Brasília, Distrito Federal, 2016b.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Complementação de petição. Apresentação de ações em implementação e Plano de Providências em elaboração para saneamento dos indícios de regularidades apontadas no Acórdão n. 775/2016 — TCU — Plenário, de 05 de setembro de 2016. *In: **Processo TCU nº TC 000.517/2016-0***, Peça 90, Brasília, Distrito Federal, 2016c.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Plano de Providências PP – Incra. Resposta ao Ofício nº 0463 / 2016 - TCU / SecexAmbiental, de 04 de novembro de 2016. *In: **Processo TCU nº TC 000.517/2016-0***, Peça 127, Brasília, Distrito Federal, 2016d.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Relatório mensal acórdãos TCU 775 e 2451/2016. Resposta ao Ofício nº 0463 / 2016 - TCU / SecexAmbiental, de 06 de dezembro de 2016. *In: **Processo TCU nº TC 000.517/2016-0***, Peça 138, Brasília, Distrito Federal, 2016e.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Relatório mensal acórdãos TCU 775 e 2451/2016. Resposta ao Ofício nº 0463 / 2016 - TCU / SecexAmbiental, de 04 de janeiro de 2016. *In: **Processo TCU nº TC 000.517/2016-0***, Peça 184, Brasília, Distrito Federal, 2017a.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Relatório mensal acórdãos TCU 775 e 2451/2016. Resposta ao Ofício nº 0463 / 2016 - TCU / SecexAmbiental, de 07 de fevereiro de 2017. *In: **Processo TCU nº TC 000.517/2016-0***, Peça 202, Brasília, Distrito Federal, 2017b.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Nota técnica no 360/2021/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA**. Arguição de descumprimento de preceito fundamental no 769. Demonstração de ausência de paralisação da reforma agrária. Brasília: INCRA, 2021. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/02/incra-documento-STF-.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Instrução Normativa Incra nº 97, de 17 de dezembro de 2018. Normatiza os procedimentos administrativos para titulação de imóveis rurais em Projetos de Assentamento de Reforma

Agrária, criados em terras de domínio ou posse do Incra ou da União, bem como verificação das condições de permanência e de regularização de beneficiário no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 dez. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Instrução Normativa nº 98 de 30 de dezembro de 2019. Dispõe sobre o processo de seleção das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária- PNRA. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 2019. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/in_98_2019.pdf. Acesso em: 09 out. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Atribuições e Organograma da Procuradoria. **gov.br**, 08 dez. 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/composicao/procuradoria/atribuicoes-e-organograma-da-procuradoria>. Acesso em: 14 mai. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Seleção para assentamentos: Estados. **gov.br**, 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/selecao-assentamentos/sao-paulo/2020#nelson-mandela>. Acesso em 14 mai. 2024.

JORDAN, Andrew; BAUER, Michael; GREEN-PEDERSEN, Christoffer. Policy dismantling. **Journal of European Public Policy**, v. 20, n. 9, p. 795-805, 2013.

JORDANA, Jacint. Multiple crises and policy dismantling in Spain: political strategies and distributive implications. **Political Studies Review**, v. 12, p. 224-238, 2014.

JORNAL NACIONAL. Fraudes causam suspensão do programa de reforma agrária. **globo.com**, 07 abr. 2026. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2016/04/fraudes-causam-suspensao-do-programa-de-reforma-agraria.html>. Acesso em: 13 abr. 2023.

LEITE, Acácio Zuniga, CASTRO, Luís Felipe Perdigão; SAUER, Sérgio. A questão agrária no momento político brasileiro: liberalização e mercantilização no estado mínimo de Temer. **OKARA Geografia em debate**. João Pessoa, v.12, n. 2, p. 247-274, 2018.

LINHARES, Elisabeth *et al.* **Conhecendo Assentamentos Rurais no Rio de Janeiro**. CPDA/UFRJ, 2002.

LOPES JR., Eduardo Monteiro. **A judicialização da política no Brasil e o TCU**. Rio de Janeiro: FGV. 2007.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining institutional change: ambiguity, agency and power**. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2010.

MARTINS, José de Souza. Reforma agrária: o impossível diálogo sobre a história possível. **Tempo Social**, v. 11, n. 2, p. 97-128, out. 1999.

MATTEI, Lauro F. A política agrária e os retrocessos do governo Temer. **OKARA Geografia em debate**. João Pessoa, v. 12, n. 2, 2018, p. 293-307.

MATTOS, Luciano Mansor de. **Austeridade fiscal e desestruturação das políticas públicas voltadas à agricultura familiar brasileira**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2017.

MEDEIROS, Leonilde. **História dos movimentos sociais no campo**. Rio de Janeiro: FASE, 1989.

MEDEIROS, Leonilde. **Movimentos Sociais, Disputas Políticas e Reforma Agrária de Mercado no Brasil**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ e UNRISD, 2002.

MEDEIROS, Leonilde Servolo *et al.* Os impactos dos Assentamentos Rurais no Estado do Rio de Janeiro. In: LEITE, S.; MEDEIROS, L. (orgs.). **Assentamentos Rurais: mudança social e dinâmica regional**. Rio de Janeiro: Maud, 2004.

MEDEIROS, Leonilde. Luta por reforma agrária no Brasil contemporâneo: entre continuidades e novas questões. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editoria da UFRGS, 2015, p. 339-360.

MELLUCI, Alberto. **A Invenção do Presente**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MENEZES, Monique. O Tribunal de Contas da União, controle horizontal de agências reguladoras e impactos sobre usuários de serviços. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n.43, p.107-125, out. 2012.

MENEZES, Thereza Cristina Cardoso. A regularização fundiária e as novas formas de expropriação rural na Amazônia. **Revista Estudos, Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 23, abril 2015.

MENEZES, Thereza Cristina Cardoso. “Esse Governo é de vocês”. Do Terra Legal ao Titula Brasil: análise de uma década de políticas de regularização contra o caos amazônico. **Amazônia – Revista de Antropologia**, Belém, v. 15, n. 1, p. 49-71, 2023.

MICELI, Sérgio. Prefácio: materialismo do simbólico. In: BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989-92)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA. Zoneamento Agrícola de Risco Climático. **gov.br**, 31 jan. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/riscos-seguro/programa-nacional-de-zoneamento-agricola-de-risco-climatico/zoneamento-agricola>. Acesso em: 20 fev. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO NO TCU. Parecer do MP - Procurador MARINUS MARSICO - sobre o processo 000.517/2016-0, de 23/08/2016. **Processo TCU nº TC 000.517/2016-0**, Peça 51, Brasília, Distrito Federal, 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO NO TCU. Parecer do MP - Procurador MARINUS MARSICO - sobre o processo 000.517/2016-0, de 18/05/2017. **Processo TCU nº TC 000.517/2016-0**, Peça 225, Brasília, Distrito Federal, 2017.

MINISTÉRIO DA REFORMA E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MIRAD). Norma SEASC/Nº 01 de 19 de outubro de 1988. Dispõe sobre o processo de seleção de candidatos para assentamentos em áreas de reforma agrária. **MIRAD/SEASC**, Brasília, 19 de outubro de 1988.

OFFE, Claus. Los nuevos movimientos sociales cuestionan los limites de la política institucional. In: **Partidos Políticos y nuevos movimientos social**. Madrid: Sistema, 1996.

OLIVEIRA, Osmany Porto de. **Embaixadores da participação**: a difusão internacional do orçamento participativo a partir do Brasil. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) - São Paulo: Ciência Política/USP, 2013.

PALIER, Bruno, SUREL, Yves. Les ‘trois i’ et l’analyse de l’État en action. **Revue Française de Science Politique**. Paris, v.55, n.1, p. 7-32, 2005.

PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e questão agrária. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 3, n. 7, p. 87-108, set./dez. 1989.

PEREIRA, João Márcio Mendes Pereira. Estado e mercado na reforma agrária brasileira (1988-2002). **Estudos Históricos Rio de Janeiro**, v. 28, n. 56, p. 385-404, jul.-dez. 2015.

PORTES, Alejandro. The Informal Economy. In: PORTES, Alejandro. **Economic Sociology: a systematic inquiry**. Princeton: Princeton University Press, 2010, p. 130-161.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Medida Provisória nº 759**. Cartilha de esclarecimentos. Brasília, Distrito Federal, 2017. Disponível em: https://www.sinoreg-es.org.br/___Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/CARTILHA_FEDERAL_MP_759_2017.PDF. Acesso em: 13 mar. 2023.

QUEIROZ, Eliza Antônia de; LEMOS, Mauro Borges; Biazzi, Elenice. Caracterização das famílias rurais mineiras no contexto de urbanização do Brasil. In: SEMINÁRIO SOBRE ECONOMIA MINEIRA, XI, 2004, Diamantina. **Anais...** Diamantina: CEDEPLAR/UFMG, 2004.

ROSILHO, André Janjácómo. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SABOURIN, Eric; CRAVIOTTI, Clara; MILHORANCE, Carolina. The Dismantling of Family Farming Policies in Brazil and Argentina. **International Review of Public Policy**, v. 2, n.1, p. 1-25, 2020.

SABOURIN, Eric *et al.* Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. **Cahiers Agricultures**, v. 29, n. 31, 2020.

SHEINGATE, Adam. Rethinking Rules: Creativity and Constraint in the U.S. House of Representatives in: MAHONEY, J.; THELEN, K. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining institutional change: ambiguity, agency and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

SILVA, Felipe Maia Guimarães da. **Questão agrária e democracia**: uma releitura de José de Souza Martins. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 20, 2016, Caxambu. **Anais...**, Caxambu: ANPOCS, 2016.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 27- 45, jan./fev. 2017.

SPAROVECK, Gerd. **A qualidade dos assentamentos da reforma agrária Brasileira**. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2003.

STÉDILE, João Pedro. **A questão agrária no brasil**: O debate na esquerda – 1960-1980. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

SUNDFELD, Carlos Ari *et al.* O valor das decisões do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades de contratos. **Revista Direito GV**, v.13, n.3, p. 866-890, set-dez. 2017.

THOMPSON, Edward P. **Senhores e Caçadores**: a origem da Lei Negra. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

THOMPSON, Edward P. **A formação da classe operária inglesa**. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2019. v. 1.

THOMPSON, Edward P. **A formação da classe operária inglesa**. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2022. v. 3.

TRIBUNAL DE CONTAS UNIÃO (TCU). Auditoria de conformidade do programa de aquisição de alimentos – Paraná. **TCU**, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-de-conformidade-do-programa-de-aquisicao-de-alimentos-parana.htm>. Acesso em: 06 mar. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS UNIÃO (TCU). Despacho do ministro Augusto Sherman Cavalcanti, de 19 de maio de 2016. In: **Processo TCU nº TC 000.517/2016-0**, Peça 51, Brasília, Distrito Federal, 2016a.

TRIBUNAL DE CONTAS UNIÃO (TCU). Despacho do ministro Augusto Sherman Cavalcanti, de 14 de dezembro de 2016. In: **Processo TCU nº TC 000.517/2016-0**, Peça 166, Brasília, Distrito Federal, 2016b.

TRIBUNAL DE CONTAS UNIÃO (TCU). **Representação acerca de possíveis irregularidades na concessão de lotes da reforma agrária**. 21/09/2016. TCU, 2016c. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/representacao-acerca-de-possiveis-irregularidades-na-concessao-de-lotes-da-reforma-agraria.htm>. Acesso em 7 fev. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS UNIÃO (TCU). Você sabe a diferença entre denúncia e representação? TCU, 31 mai. 2021a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/pages/8A81881E78EC66CF0179D86D18754A29.htm>. Acesso em: 02 out. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS UNIÃO (TCU). Conheça os ministros do TCU. TCU, 2021b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/ministros/>. Acesso em: 01 ago. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS UNIÃO (TCU). O Tribunal de Contas da União: Funcionamento. TCU, 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/duvidas-frequentes/>. Acesso em: 14 mai. 2024.

TRISTÃO, Conrado. TCU: órgão de controle externo ou revisor geral da administração? JOTA, 14 set. 2019. Disponível em: www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/controle-publico/tcu-orgao-de-controle-externo-ou-revisor-geral. Acesso em: 07 fev. 2023.

TRISTÃO, Conrado. **Controle do Tribunal de Contas da União Pelo Supremo Tribunal Federal: Uma análise a partir dos julgamentos de mandados de segurança**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2020.

VIANNA, Luiz Werneck *et al.* Introdução. In: **A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999, p. 9-44.

VIANNA, Luiz Werneck. Prefácio. In: LOPES JR., Eduardo Monteiro. **A judicialização da política no Brasil e o TCU**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2014. v. 1.

WEISSHEIMER, Marcos. “Para o TCU, os assentados estão proibidos de melhorar de vida”, diz MST. **Movimento dos trabalhadores rurais sem Terra (MST)**, 05 de setembro de 2016. Disponível em https://sul21.com.br/movimentosobservatorio-de-direitosz_areazero/2016/09/para-o-tcu-os-assentados-estao-proibidos-de-melhorar-de-vida/. Acesso em: 13 mar. 2023.

ANEXO

Principais leis e normas sobre quem pode ser beneficiário da reforma agrária

Estatuto da Terra	Art. 25. As terras adquiridas pelo Poder Público, nos termos desta Lei, deverão ser vendidas, atendidas as condições de maioridade, sanidade e de bons antecedentes, ou de reabilitação, de acordo com a seguinte ordem de preferência: I - ao proprietário do imóvel desapropriado, desde que venha a explorar a parcela, diretamente ou por intermédio de sua família; II - aos que trabalhem no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários; III - aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar da região; IV - aos agricultores cujas propriedades sejam comprovadamente insuficientes para o sustento próprio e o de sua família; V - aos tecnicamente habilitados na forma da legislação em vigor, ou que tenham comprovada competência para a prática das atividades agrícolas. § 1º Na ordem de preferência de que trata este artigo, terão prioridade os chefes de família numerosa cujos membros se proponham a exercer atividade agrícola na área a ser distribuída. § 2º Só poderão adquirir lotes os trabalhadores sem terra, salvo as exceções previstas nesta Lei. § 3º Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras a que se refere este artigo o proprietário rural, salvo nos casos dos incisos I, III e IV, nem quem exerça função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou se ache investido de atribuições parafiscais.
Lei Agrária	Art. 19. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil, observada a seguinte ordem preferencial: I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel; II - aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários; III - aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis; IV - aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar; V - aos agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família. Parágrafo único. Na ordem de preferência de que trata este artigo, terão prioridade os chefes de família numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser distribuída. Art. 20. Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras, a que se refere esta Lei, o proprietário rural, salvo nos casos dos incisos I, IV e V do artigo anterior, nem o que exercer função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou o que se ache investido de atribuição parafiscal, ou quem já tenha sido contemplado anteriormente com parcela sem programa de reforma agrária.

NE 18/2001	Art. 21. Não poderá participar de programa de reforma agrária aquele que: I – Estiver situado fora dos limites etários da legislação específica em vigor, esclarecendo que os maiores de dezesseis e menores de vinte e um anos devem obedecer a exigência do art. 154, inciso I do Código Civil Brasileiro, que preconiza que nesta faixa etária todos podem praticar atos e contrair obrigações, desde que representados na forma da legislação civil, ressalvada a hipótese de emancipação, art. 9º do Código Civil Brasileiro; II – Exercer função pública, autárquica ou em órgãos paraestatais civis ou militares, ou estar investido de atribuições fiscais e parafiscais da administração federal, estadual ou municipal, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro; III – Auferir renda proveniente de atividade não agrícola superior a três salários mínimos mensais do conjunto familiar; IV – For proprietário, quotista, acionista ou co-participante de estabelecimento comercial ou industrial; V - For ex-beneficiário de regularização fundiária executada direta ou indiretamente pelo INCRA, ou de projetos de assentamentos oficiais ou outros assentamentos rurais de responsabilidade de órgãos públicos, de acordo com a Lei n. 8629/93, salvo por separação do casal ou outros motivos justificados, a critério do INCRA; VI – For proprietário de imóvel rural com área igual ou superior a um módulo rural; VII - For portador de deficiência física ou mental VII – For estrangeiro não naturalizado, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro (a); IX – For aposentado por invalidez; X – Possuir antecedentes criminais, com sentença definitiva transitada em julgado e pena pendente de cumprimento ou não prescrita, salvo quando o candidato faça parte de programa governamental de recuperação e reeducação social, cujo objeto seja o aproveitamento de presidiários ou ex-presidiários, mediante critérios definidos em acordos, convênios e parcerias firmados com órgãos ou entidades federais ou estaduais. Parágrafo único. O candidato que promover ou participar de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, no período compreendido entre a publicação do decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária e a respectiva imissão do INCRA na posse do imóvel, fica impedido de participar de processo seletivo de que trata esta norma, por um período de 2 (dois) anos após a cessação do esbulho ou invasão
NE 38/2004	Art. 12 – Não poderá ser beneficiário de parcela, a que se refere esta norma: I – Funcionários públicos e autárquicos, civis e militares da administração federal, estadual ou municipal, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro (a); II – Auferir renda proveniente de atividade não agrícola superior a três salários mínimos mensais do conjunto familiar; III – For proprietário, quotista, acionista ou co-participante de estabelecimento comercial ou industrial, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro (a); IV - For ex-beneficiário de regularização fundiária executada direta ou indiretamente pelo INCRA, ou de projetos de assentamentos oficiais ou

	outros assentamentos rurais de responsabilidade de órgãos públicos, de acordo com a Lei n. 8629/93, salvo por separação do casal ou outros motivos justificados, a critério do INCRA; V – For proprietário de imóvel rural com área igual ou superior a um módulo rural, enquadrando cônjuge ou companheiro (a); VI - For portador de deficiência física ou mental, cuja incapacidade o impossibilite totalmente para o trabalho agrícola ressalvados os casos em que laudo médico garanta que a deficiência apresentada não prejudique o exercício da atividade agrícola; VII – For estrangeiro não naturalizado, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro (a); VIII – For aposentado por invalidez; IX – Possuir antecedentes criminais, com sentença definitiva transitada em julgado e pena pendente de cumprimento ou não prescrita, salvo quando o candidato faça parte de programa governamental de recuperação e reeducação social, cujo objeto seja o aproveitamento de presidiários ou ex-presidiários, mediante critérios definidos em acordos, convênios e parcerias firmados com órgãos ou entidades federais ou estaduais.
NE 45/2005	Art. 12 – Não poderá ser beneficiário de parcela, a que se refere esta norma: I – Funcionário(a)público e autárquico, civil e militar da administração federal, estadual ou municipal, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro (a); II – O agricultor e agricultora quando o conjunto familiar auferir renda proveniente de atividade não agrícola superior a três salários mínimos mensais; III – Proprietário (a), quotista, acionista ou co-participante de estabelecimento comercial ou industrial, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro (a); IV - For ex-beneficiário(a) de regularização fundiária executada direta ou indiretamente pelo INCRA, ou de projetos de assentamentos oficiais ou outros assentamentos rurais de responsabilidade de órgãos públicos, de acordo com a Lei n. 8629/93, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro (a), salvo por separação do casal ou outros motivos justificados, a critério do INCRA; V – Proprietário de imóvel rural com área igual ou superior a um módulo rural, enquadrando cônjuge ou companheiro (a); VI - Portador de deficiência física ou mental, cuja incapacidade o impossibilite totalmente para o trabalho agrícola ressalvados os casos em que laudo médico garanta que a deficiência apresentada não prejudique o exercício da atividade agrícola; VII – Estrangeiro não naturalizado, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro (a); VIII – Aposentado(a) por invalidez, não enquadrando o cônjuge e/ou companheiro (a) se estes não forem aposentados por invalidez; IX –Condenado (a) por sentença final definitiva transitado em julgado e pena pendente de cumprimento ou não prescrita, salvo quando o candidato faça parte de programa governamental de recuperação e reeducação social, cujo objeto seja o aproveitamento de presidiários ou ex-presidiários, mediante critérios definidos em acordos, convênios e parcerias firmados com órgãos ou entidades federais ou estaduais.

Lei de Regularização 2017	“ Art. 20 . Não poderá ser selecionado como beneficiário dos projetos de assentamento a que se refere esta Lei quem: I – ocupar cargo, emprego ou função pública remunerada; II - tiver sido excluído ou se afastado do programa de reforma agrária, de regularização fundiária ou de crédito fundiário sem consentimento de seu órgão executor; III - for proprietário rural, exceto o desapropriado do imóvel e o agricultor cuja propriedade seja insuficiente para o sustento próprio e o de sua família; IV - for proprietário, cotista ou acionista de sociedade empresária em atividade; V - for menor de dezoito anos não emancipado na forma da lei civil; ou VI - auferir renda familiar proveniente de atividade não agrária superior a três salários mínimos mensais ou superior a um salário mínimo per capita. § 1º As disposições constantes dos incisos I, II, III, IV e VI do caput deste artigo aplicam-se aos cônjuges e conviventes, inclusive em regime de união estável, exceto em relação ao cônjuge que, em caso de separação judicial ou de fato, não tenha sido beneficiado pelos programas de que trata o inciso II do caput deste artigo. § 2º A vedação de que trata o inciso I do caput deste artigo não se aplica ao candidato que preste serviços de interesse comunitário à comunidade rural ou à vizinhança da área objeto do projeto de assentamento, desde que o exercício do cargo, do emprego ou da função pública seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado. § 3º São considerados serviços de interesse comunitário, para os fins desta Lei, as atividades prestadas nas áreas de saúde, educação, transporte, assistência social e agrária. § 4º Não perderá a condição de beneficiário aquele que passe a se enquadrar nos incisos I, III, IV e VI do caput deste artigo, desde que a atividade assumida seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado.” (NR)
IN 96/2018	Art. 4º Não poderá ser selecionado como beneficiário do PNRA e terá indeferida sua inscrição quem na data da inscrição para a seleção: I - for ocupante de cargo, emprego ou função pública remunerada; II - tiver sido excluído ou se afastado de programa de reforma agrária, de regularização fundiária ou de crédito fundiário sem consentimento do seu órgão executor; III - for proprietário rural, exceto o desapropriado do imóvel para o qual ocorre a seleção e o agricultor cuja propriedade seja insuficiente para o sustento próprio e o de sua família; IV - for proprietário, quotista ou acionista de sociedade empresária em atividade; V - for menor de dezoito anos não emancipado na forma da lei civil; VI - auferir renda proveniente de atividade não agrícola superior a três salários mínimos mensais ou a um salário mínimo per capita, considerando o mais favorável à unidade familiar. 28/01/2019 INST § 1º As disposições constantes dos incisos I, II, III, IV e VI do caput deste artigo se aplicam aos cônjuges e companheiros, inclusive em regime de união estável, exceto em relação ao cônjuge separado judicialmente ou de fato que não tenha sido beneficiado pelos programas de que trata o inciso II do caput deste artigo.

	§ 2º Na hipótese de alteração da composição da unidade familiar por inclusão de novo integrante cônjuge ou companheiro de beneficiário já homologado, não será necessária a verificação dos requisitos de elegibilidade. § 3º A vedação de que trata o inciso I do caput não se aplica ao candidato que preste serviço de interesse comunitário à comunidade rural ou à vizinhança do Projeto de Assentamento, desde que o exercício do cargo, do emprego ou da função pública seja compatível com a exploração da parcela pela unidade familiar. § 4º Para fins do disposto no § 3º são considerados como de interesse comunitário as atividades e os serviços prestados nas áreas de saúde, educação, transporte, assistência social e agrária na produção agrícola, os quais deverão ser comprovados por meio de declaração da instituição empregadora sobre a função exercida, a natureza da atividade, lotação, local de efetivo exercício e carga horária. Art. 5º Desde que não se enquadre nos impedimentos previstos artigo no artigo 7º, poderá ser beneficiário do PNRA o candidato que exerça mandato de representação sindical, associativa ou cooperativa, se for comprovada a compatibilidade do exercício do mandato com a exploração da parcela pela unidade familiar. § 1º A compatibilidade do exercício de função pública e/ou mandato de representação sindical, associativa ou cooperativa com a exploração da parcela poderá ser comprovada pela força de trabalho dos demais integrantes da unidade familiar. § 2º Para fins do disposto no §1º, os candidatos deverão apresentar, no processo de seleção, documentos comprobatórios de identificação referentes aos demais integrantes da unidade familiar que se comprometam a explorar a parcela, os quais deverão estar declarados no CadÚnico, bem como no formulário de Inscrição de Famílias Candidatas ao Programa Nacional de Reforma Agrária. § 3º Se a unidade familiar for composta por apenas um indivíduo, deverá ser comprovada a compatibilidade do exercício do mandato com a exploração da parcela. Art. 6º Fica assegurada a participação das pessoas com deficiência no PNRA, desde que comprovada sua capacidade de exploração agrícola e/ou dos integrantes da unidade familiar, os quais deverão estar declarados no CadÚnico, bem como no formulário de Inscrição de Famílias Candidatas ao Programa Nacional de Reforma Agrária. Parágrafo único. Para fins do disposto no caput, nos casos em que a unidade familiar for composta por apenas um indivíduo, a comprovação da capacidade de exploração agrícola deverá ser feita mediante apresentação de laudo médico ou outro documento idôneo capaz de atestar a aptidão para a atividade no lote. Art. 7º O aposentado por invalidez que auferir renda de até três salários mínimos mensais poderá ser beneficiário do PNRA, desde que comprovada a capacidade de exploração agrícola pela unidade familiar, por meio de integrantes que tenham disponibilidade para explorar a parcela, os quais deverão estar declarados no CadÚnico, bem como no formulário de Inscrição de Famílias Candidatas ao Programa Nacional de Reforma Agrária
IN 98/2019	Art. 4º Não poderá ser selecionado como beneficiário do PNRA e terá indeferida sua inscrição quem na data da inscrição para a seleção: I - for ocupante de cargo, emprego ou função pública remunerada; II - tiver sido excluído ou se afastado de programa de reforma agrária, de regularização fundiária

	ou de crédito fundiário sem consentimento do seu órgão executor; III - for proprietário rural, exceto o desapropriado do imóvel para o qual ocorre a seleção e o agricultor cuja propriedade seja insuficiente para o sustento próprio e o de sua família; IV - for proprietário, quotista ou acionista de sociedade empresária em atividade; V - for menor de dezoito anos não emancipado na forma da lei civil; ou VI - auferir renda proveniente de atividade não agrícola superior a três salários mínimos mensais ou a um salário mínimo per capita. § 1º As disposições constantes dos incisos I, II, III, IV e VI do caput deste artigo se aplicam aos cônjuges e companheiros, inclusive em regime de união estável, exceto em relação ao cônjuge separado judicialmente ou de fato que não tenha sido beneficiado pelos programas de que trata o inciso II do caput deste artigo. § 2º Na hipótese de alteração da composição da unidade familiar por inclusão de novo integrante cônjuge ou companheiro de beneficiário já homologado, não será necessária a verificação dos requisitos de elegibilidade. § 3º A vedação de que trata o inciso I do caput não se aplica ao candidato que preste serviço de interesse comunitário à comunidade rural ou à vizinhança do Projeto de Assentamento, desde que o exercício do cargo, do emprego ou da função pública seja compatível com a exploração da parcela pela unidade familiar. 4º Para fins do disposto no § 3º, são considerados como de interesse comunitário as atividades e os serviços prestados nas áreas de saúde, educação, transporte, assistência social e agrária na produção agrícola, os quais deverão ser comprovados por meio de declaração da instituição empregadora sobre a função exercida, a natureza da atividade, lotação, local de efetivo exercício e carga horária. § 5º Para fins do disposto no inciso VI do caput, o Incra analisará a renda per capita apenas quando a renda familiar for superior a três salários mínimos. Art. 5º Desde que não se enquadre nos impedimentos previstos artigo no artigo 7º, poderá ser beneficiário do PNRA o candidato que exerça mandato de representação sindical, associativa ou cooperativa, se for comprovada a compatibilidade do exercício do mandato com a exploração da parcela pela unidade familiar. § 1º A compatibilidade do exercício de função pública e/ou mandato de representação sindical, associativa ou cooperativa com a exploração da parcela poderá ser comprovada pela força de trabalho dos demais integrantes da unidade familiar. § 2º Para fins do disposto no §1º, os candidatos deverão apresentar, no processo de seleção, documentos comprobatórios de identificação referentes aos demais integrantes da unidade familiar que se comprometam a explorar a parcela, os quais deverão estar declarados no CadÚnico, bem como no formulário de Inscrição de Famílias Candidatas ao Programa Nacional de Reforma Agrária. § 3º Se a unidade familiar for composta por apenas um indivíduo, deverá ser comprovada a compatibilidade do exercício do mandato com a exploração da parcela. Art. 6º Fica assegurada a participação das pessoas com deficiência no PNRA, desde que comprovada sua capacidade de exploração agrícola e/ou dos integrantes da unidade familiar, os quais deverão estar declarados
--	---

	no CadÚnico, bem como no formulário de Inscrição de Famílias Candidatas ao Programa Nacional de Reforma Agrária. Parágrafo único. Para fins do disposto no caput, nos casos em que a unidade familiar for composta por apenas um indivíduo, a comprovação da capacidade de exploração agrícola deverá ser feita mediante apresentação de laudo médico ou outro documento idôneo capaz de atestar a aptidão para a atividade no lote. Art. 7º O aposentado por invalidez que auferir renda de até três salários mínimos mensais poderá ser beneficiário do PNRA, desde que comprovada a capacidade de exploração agrícola pela unidade familiar, por meio de integrantes que tenham disponibilidade para explorar a parcela, os quais deverão estar declarados no CadÚnico, bem como no formulário de Inscrição de Famílias Candidatas ao Programa Nacional de Reforma Agrária. Parágrafo único. Para fins do disposto no caput, nos casos em que a unidade familiar for composta por apenas um indivíduo, a comprovação da capacidade de exploração agrícola deverá ser feita mediante apresentação de laudo médico ou outro documento idôneo capaz de atestar a aptidão para a atividade no lote.
--	--