



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

(...) Trazemos nos olhos, as águas dos rios, o brilho dos peixes, a sombra da mata, o orvalho da noite, o espanto da caça, a dança dos ventos, a lua de prata, trazemos nos olhos o mundo, Senhor! (...).

Dom Pedro Casaldáliga¹.

¹Trecho do poema *Ofertório*, fragmento da *Missa dos Quilombos*, escrita por Dom Pedro Casaldáliga em colaboração com o poeta Pedro Tierra.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES RURAIS AGRICULTORES E AGRICULTORAS FAMILIARES – CONTAG, entidade sindical de grau superior, reconhecida pelo Decreto Presidencial nº 53.517, de janeiro de 1964 com sede ao SMPW Quadra 01, Conjunto 02, Lote 02 – Núcleo Bandeirante – DF, CEP 71.735-102, inscrita junto ao CNPJ sob o nº 33.683.202/0001-34, com endereço eletrônico secretariageral@contag.org.br, neste ato representada por seu presidente **ARISTIDES VERAS DOS SANTOS**, brasileiro, casado, agricultor familiar, residente na SQS 106, Bloco C, Apartamento 203, Brasília-DF, portador da CI nº 2.739.983-SSP/PE e do CPF nº 448.401.104-25 (procuração em anexo);

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA FAMILIAR DO BRASIL-CONTRAF-BRASIL, entidade civil de direito privado de âmbito nacional, inscrita no CNPJ sob o número 08.427.212/0001-61, com sede na Capital Federal no SCS, Quadra 01, Bloco “I”, Edifício Central, 6º Andar, Salas 603 a 606, 1006, Asa Sul, Brasília-DF, CEP 70.304-900, com endereço eletrônico secgeral@fetraf.org.br, neste ato representada por seu coordenador geral **MARCOS ROCHINSKI**, brasileiro, casado, agricultor familiar, portador do CPF nº 830.883.939-87, RG nº 5.914.421-9/SSP-PR, residente e domiciliado na Comunidade Faxinal dos Quartins, CEP 84.130-000, município de Palmeira, no Estado do Paraná (procuração em anexo); **PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT**, partido político com representação no Congresso Nacional e devidamente registrado no Tribunal Superior Eleitoral, inscrito no CNPJ sob o nº 00.676.262/0001-70, com sede em Setor Comercial Sul, Quadra 02, Bloco C, nº 256, Ed. Toufic, 1º andar, Brasília/DF (procuração em anexo); **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE – PSOL**, partido político com representação no Congresso Nacional e devidamente registrado no Tribunal Superior Eleitoral, inscrito no CNPJ sob o nº 06.954.942/0001-95, com sede no SCS, SC/SUL, Quadra 02, Bloco C, nº 252, 5º andar, Edifício Jamel Cecílio, Asa Sul, Brasília/DF (procuração em anexo); **PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL – PCdoB**, partido político com representação no Congresso Nacional e devidamente registrado no Tribunal Superior Eleitoral, inscrito no CNPJ sob o nº 54.956.495/0001-56, com sede na sala 1.224, do Edifício Executivo Office Tower, localizado no bloco F, da Quadra 2, do SHN, Asa Norte, Brasília/DF (procuração em anexo), **PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO – PSB**, partido político com representação no Congresso Nacional e devidamente registrado no Tribunal Superior Eleitoral, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 01.421.697/0001-37, com sede na SCLN 304, Bloco A, Sobreloja 01, Entrada 63,

Brasília/DF, CEP 70736-510 (procuração em anexo); e **REDE SUSTENTABILIDADE – REDE**, partido político com representação no Congresso Nacional e devidamente registrado no Tribunal Superior Eleitoral, inscrito no CNPJ sob o nº 17.981.188/0001-07, com sede no Setor de Diversões Sul, Bloco A, salas 107/109, Ed. Boulevard Center, CONIC, Asa Sul, Brasília/DF, CEP 70391-900 2 (procuração em anexo); vêm, respeitosamente, por seus procuradores signatários, devidamente constituídos, com fulcro específico no artigo 102, §1º da Constituição Federal e nos termos da Lei 9.882/1999, propor a presente

AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
COM PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR

a fim de que sejam reconhecidas e sanadas as graves lesões a preceitos fundamentais desta Constituição praticadas por órgãos federais do Estado brasileiro, decorrentes da paralisação da reforma agrária e da não destinação das terras públicas federais a essa finalidade, com comprometimento de direitos fundamentais de milhares de agricultores familiares e com severo risco à sociedade brasileira de modo geral, como se demonstrará a seguir.

I - INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 colocou a agenda da reforma agrária no topo de suas preocupações, pois ela materializa a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I) e promove a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III). Na Assembleia Constituinte, desacordos quanto ao seu alcance² não impediram que o texto final indicasse uma diretriz clara quanto à necessidade de desapropriação de terras que não cumpram a função social (art. 184), bem como um regime de destinação de terras públicas compatível com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária (art. 188).

É fato que a reforma agrária no País esteve sempre cercada de inúmeras dificuldades e graves episódios.

²PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 238-246.

No ano de 1995, em Corumbiara/RO, foram assassinados dezenas de trabalhadores rurais sem terra³. Em 1996, ocorreu o massacre de Eldorado dos Carajás, no Estado do Pará, com a morte de 19 trabalhadores rurais. Em 24 de maio de 2017, na mesma região, há a segunda maior chacina de agricultores. Dez pessoas – sete da mesma família – foram brutalmente assassinadas na Fazenda Santa Lucia, município de Pau D'Arco. A fazenda havia sido ocupada no dia anterior, por ser considerada uma terra pública e improdutivo⁴. Em 8 de julho de 2020, no município de São Pedro da Aldeia, no Estado do Rio de Janeiro, Carlos Augusto Gomes, conhecido como Mineiro, foi morto no Acampamento Emiliano Zapata⁵. No último dia 25 de outubro, mais uma liderança sem terra veio a ser assassinada. Ênio Pasqualin, 48 anos, foi retirado na véspera de sua casa e sequestrado, tendo sido encontrado morto no dia seguinte nas proximidades do assentamento Ireno Alves dos Santos, localizado no município de Rio Bonito do Iguçu, no Estado do Paraná⁶.

Segundo a Comissão Pastoral da Terra (CPT), houve, em 2019, 1.833 conflitos no campo, o que representa o índice mais alto dos últimos cinco anos. O número de pessoas envolvidas aumentou 23% em relação a 2018, tendo alcançado 144.742 famílias. 1.254 ocorrências foram constatadas, 12% a mais que em 2018⁷.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em seu *Atlas da Violência no Campo no Brasil*, esclarece:

Consideramos que diferentes fatores contribuem para explicar os conflitos no meio rural, entre eles a existência de especificidades territoriais identificadas pela presença de territórios de ocupação tradicional, assim como pela criação de áreas de destinação específica e pela pressão exploratória sobre os recursos naturais. Argumentamos que o acirramento em torno das disputas fundiárias não está desvinculado dos inúmeros processos conflitivos e de subalternização de povos originários, comunidades tradicionais, pequenos agricultores

³ Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Massacre_de_Corumbiara

⁴“O massacre de Pau D'arco: Por que as chacinas se repetem no sul do Pará?”. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-massacre-de-pau-darco/>>

⁵“Políciais e fazendeiro são acusados de matar agricultor em acampamento do MST em São Paulo”. Disponível em <https://extra.globo.com/casos-de-policia/policiais-fazendeiro-sao-acusados-de-matar-agricultor-em-acampamento-do-mst-em-sao-pedro-da-aldeia-24527771.html>.

⁶Dirigente do MST é sequestrado e morto a tiros no interior do Paraná. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/brasil/policia-br/dirigente-do-mst-e-sequestrado-e-morto-a-tiros-no-interior-do-parana>>

⁷Cf. Centro de Documentação Dom Tomás Balduino CANUTO, Antonio, LUZ, Cássia Regina da Silva; SANTOS, Paulo César Moreira dos. Conflito no campo: Brasil 2019, Goiânia: CPT Nacional, 2020.

e trabalhadores rurais enraizados em dinâmicas historicamente consolidadas de exploração econômica e social que caracterizam o país. De maneira complementar, consideramos que as condições socioeconômicas são vetores importantes para explicar a prevalência de crime e violência nos territórios. Trata-se de explicações que, ao contrário de serem mutuamente exclusivas, são peças de um mesmo mosaico, uma vez que a desigualdade social, a falta de oportunidades e privação econômica de determinado contingente populacional, junto à concentração fundiária, e a persistência de práticas fundadas no racismo e no desrespeito aos direitos territoriais de povos originários são resultados do processos histórico-institucionais.

[...]

Testamos essas duas hipóteses sobre os determinantes da violência no campo no Brasil com base em um conjunto de informações que incluiu todos os 3.362 municípios rurais no Brasil. Na base de dados, incluímos territórios de ocupação tradicional, indígenas e quilombolas, projetos de assentamento da reforma agrária e áreas com UCs, além de territórios pertencentes à Amazônia Legal. De modo complementar, além das taxas de homicídio nos municípios, utilizamos variáveis socioeconômicas e demográficas como proxies da vulnerabilidade social e de possíveis incentivos a favor do crime.

Para testar as duas hipóteses, além do modelo de regressão, fizemos uma análise de cluster para caracterizar os distintos grupos de municípios. Ambos os exercícios apontaram para a mesma direção, validando as duas hipóteses a seguir.

1) Os processos conflituos e de subalternização de povos originários, comunidades tradicionais, pequenos agricultores e trabalhadores rurais enraizados em dinâmicas historicamente consolidadas de exploração econômica e social que permanecem produzindo efeitos como mostram a correlação positiva entre a taxa de homicídio e os territórios onde se observam determinadas especificidades, principalmente a presença de territórios indígenas e projetos de assentamento da reforma agrária, além daqueles localizados na Amazônia Legal.

2) A taxa de homicídio é maior nos municípios rurais onde há maior vulnerabilidade econômica e social infanto-juvenil. Ao longo das últimas décadas, mesmo com a ênfase do texto constitucional, o Brasil permaneceu na lista de países que mantiveram uma estrutura fundiária concentradora. De acordo com o relatório “Terrenos da desigualdade: terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural”, da Oxfam Brasil, com base no censo agropecuário de 2006, as grandes propriedades somam apenas 0,91% do total dos estabelecimentos rurais brasileiros, porém concentram 45% de toda a área rural do país. Já os estabelecimentos com área inferior a 10 hectares respondem por mais de 47% do total de estabelecimentos do país, embora ocupem menos de 2,3% da área total⁸.

⁸Disponível em: <https://rdstation-static.s3.amazonaws.com/cms/files/115321/1596831720relatorio-terrenos_desigualdade-brasil_0-2.pdf> Acesso em 1 nov. 2020.

Segundo dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)⁹, entre 1985 e 2018, houve a implantação de 9.367 projetos de assentamentos, que correspondem a 78,3 milhões de hectares de terras, ou seja, a 9,2% do território nacional, com capacidade de inclusão de 1.076.939 famílias. Embora expressivos, esses números não foram suficientes para superar a concentração fundiária e a profunda desigualdade no campo. Demonstram, contudo, que a reforma agrária era uma política pública sempre presente na agenda institucional.

Com o Presidente Jair Bolsonaro a reforma agrária passou a ser tratada como uma “pauta adversária”, a ser eliminada. Logo no início do governo, o INCRA, por meio do Memorando-Circular nº 01/2019, determinou o sobrestamento de todos os processos de aquisição, desapropriação ou outra forma de obtenção de terras¹⁰. Além disso, também suspendeu a realização de vistorias em imóveis rurais, o que implica, na prática, a impossibilidade de fiscalizar o cumprimento da função social da propriedade, primeiro passo no processo de desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária¹¹.

Aquilo que poderia ser visto como uma cautela de início de governo revelou-se uma diretriz permanente e em vigência até o presente momento. O relatório de gestão da autarquia para o ano de 2019 sugere que a obtenção de terras não é uma obrigação administrativa do INCRA:

Em relação à Ação 211B PO 02 - Pagamento de Indenização inicial nas aquisições de imóveis rurais para a reforma agrária – não houve execução física, em razão de que os recursos foram contingenciados logo no início do exercício, bem como pela orientação contida no Memorando-Circular nº 01/2019/SEDE/INCRA, por meio do qual suspendeu as ações de vistoria e processos de obtenção em fase de instrução. Com essa orientação, nenhuma área nova foi indenizada/incorporada ao PNRA. Apesar do descontingenciamento de parte dos recursos no último trimestre do ano, a orientação contida no memorando permaneceu mantida. Dos recursos executados no exercício, praticamente 100% do que foi liquidado já estava inscrito em restos a pagar. (...)

Para o exercício de 2020, o principal desafio da área de implantação não está relacionado à aquisição de terras, tendo em vista o parco

⁹INCRA – Relatório de gestão – Exercício 2019. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/incra-2019.pdf>. < Acesso em 1 nov. 2020 >.

¹⁰“Governo Bolsonaro paralisa reforma agrária e demarcação de territórios quilombolas.” Cf. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/governo-bolsonaro-ordena-paralisar-a-reforma-agraria-no-pais.shtml>

¹¹“Governo federal suspende vistorias rurais e emperra reforma agrária no país”. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/03/28/governo-federal-suspende-vistorias-rurais-e-emperra-reforma-agraria-no-pais.htm>> Acesso em 1 nov. 2020.

orçamento existente na LOA, mas sim com a organização dos projetos de assentamento atuais e futuros¹². (G.N)

O Memorando-Circular nº 01/2019 vem sendo utilizado indiscriminadamente pelas superintendências regionais, com a paralisia de 413 processos de desapropriação e aquisição de terras, conforme manifestação do próprio INCRA ao Conselho Nacional de Direitos Humanos¹³:

Considerando os processos que estão na fase administrativa (em diversas subfases), contabilizam cerca de 413 processos de obtenção estão aguardando orçamento para retomar seu andamento, nos termos do Memorando. Ressalta-se, todavia, que não há qualquer relação com metas de titulação, pois estas são contabilizadas em projetos de assentamento já criados e não em relação a áreas que ainda não foram incorporadas ao programa de Reforma Agrária, ou seja, que estão em processo de aquisição pela autarquia. Além desse Memorando, complementado pelos Memorandos-Circulares nº 06/2019 e nº 08/2019, o governo federal passou a desistir injustificadamente de processos de desapropriação, nos âmbitos administrativo e judicial. Apesar do caráter imperativo do ato declaratório do interesse social e da cognição limitada da ação de desapropriação, o Conselho Diretor do INCRA editou resoluções que acarretam a desistência de desapropriações ou o cancelamento de títulos de dívida agrária, mesmo após longo período de tramitação.

A Resolução nº 9, de 12 de julho de 2019, por exemplo, utilizou como fundamentos para a desistência da desapropriação do imóvel rural “Fazenda das Cabras”, no município de Figueirópolis” (TO), a “demora na solução da demanda” ou “alto custo de obtenção”. A Resolução nº 13, de 13 de agosto de 2019, por sua vez, arquivou o procedimento que tratava da “Fazenda Macaé”, localizada no Município de Andradina (SP), sob a alegação de “indisponibilidade orçamentária e financeira para disponibilização dos valores correspondentes à indenização”.

Tais desistências, baseadas em argumentações genéricas e sem comprovação empírica, desconsideram os recursos despendidos para garantir a efetividade da reforma

¹²INCRA – Relatório de gestão – Exercício 2019. Disponível em <http://www.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/incra-2019.pdf>: <. Acesso em 1 nov. 2020.

¹³Por meio do Ofício nº 59729/2020/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA, de 5 de outubro de 2020, o INCRA afirmou: “Considerando os processos que estão na fase administrativa (em diversas subfases), **contabilizam cerca de 413 processos de obtenção estão aguardando orçamento para retomar seu andamento**, nos termos do Memorando” (destaque acrescido).

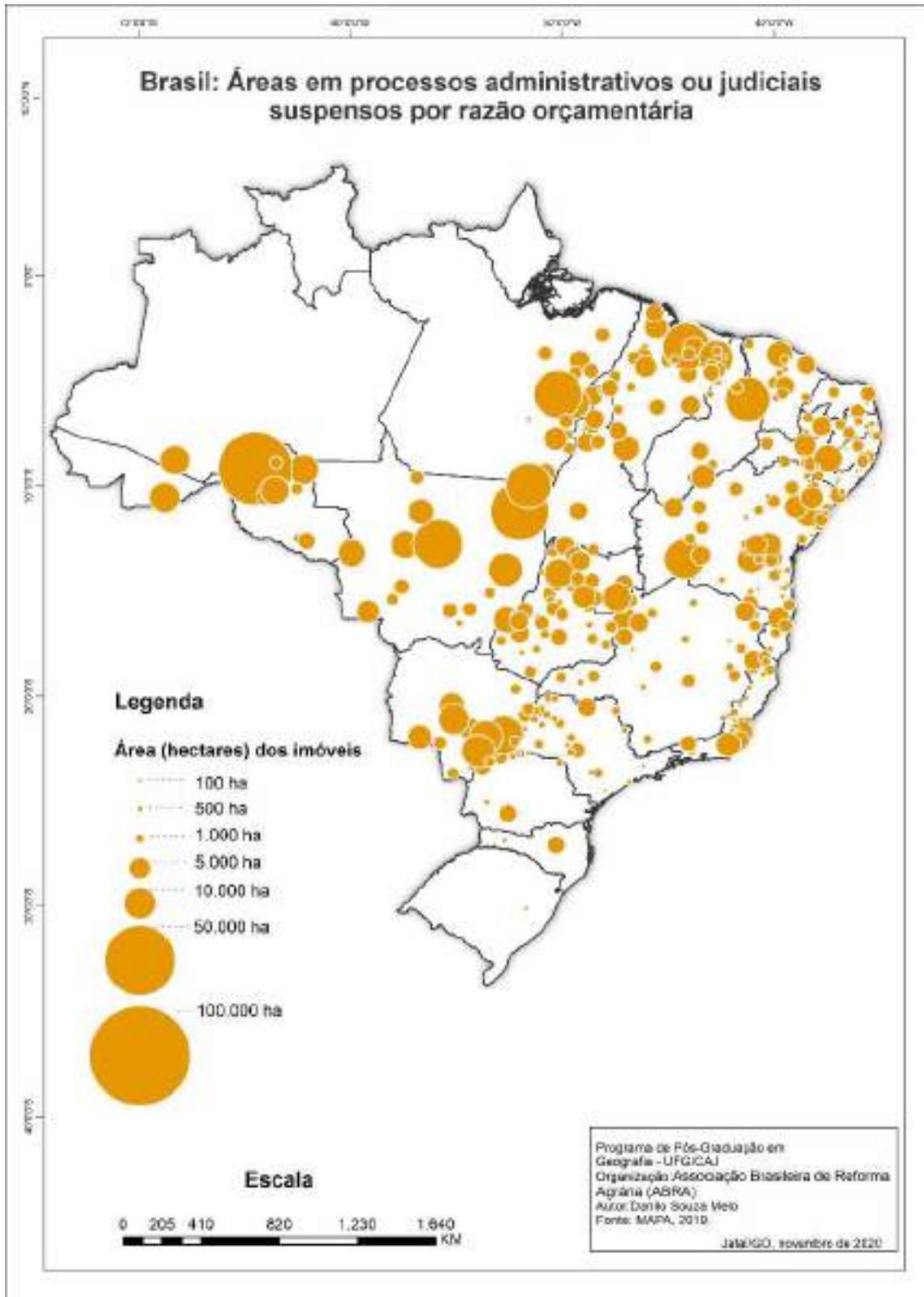
agrária e afetam situações que já se consolidaram, gerando insegurança jurídica a milhares de famílias que residem nas áreas e ali produzem na justa expectativa de sua regularização. Em resposta enviada a questionamento realizado via e-sic em 2019, o INCRA informou um total de 513 áreas em processos administrativos ou judiciais suspensos por razão orçamentária, com a síntese que segue:

SIGLA DA REGIONAL	QUANTIDADE DE IMÓVEIS	SOMA DE ÁREA (ha)	CAPACIDADE DE FAMÍLIAS
AC	2	10.544	192
AL	10	3.222	199
AM	1	9.163	105
BA	84	132.998	3.811
CE	14	26.154	458
DF	17	30.550	1.086
ES	22	15.717	1.058
GO	55	102.412	3.334
MA	31	94.545	2.508
MB	16	63.891	1.565
MF	7	13.195	238
MG	24	26.508	911
MS	23	70.559	3.476
MT	17	133.704	2.884
PA	4	2.291	143
PB	15	13.225	300
PE	17	20.988	1.334
PI	21	52.990	939
PR	11	12.782	829
RJ	17	21.681	1.087
RN	11	9.562	414
RO	22	82.295	2.539
RS	1	312	20
SC	2	3.759	85
SE	16	8.644	548
SP	38	28.292	2.016
TO	15	34.728	889
TOTAL GERAL	513	1.024.710	32.968

Fonte: INCRA¹⁴

¹⁴ Vide tabela completa em anexo com a localização individualizada dos municípios, das áreas, código do IBGE, forma de obtenção, data do decreto e situação processual.

Para adequada compreensão da dimensão geográfica de tais imóveis, segue o mapa respectivo:



A paralisação exterioriza-se também pela omissão da autarquia em processos judiciais de desapropriação que aguardam tão somente a imissão definitiva na

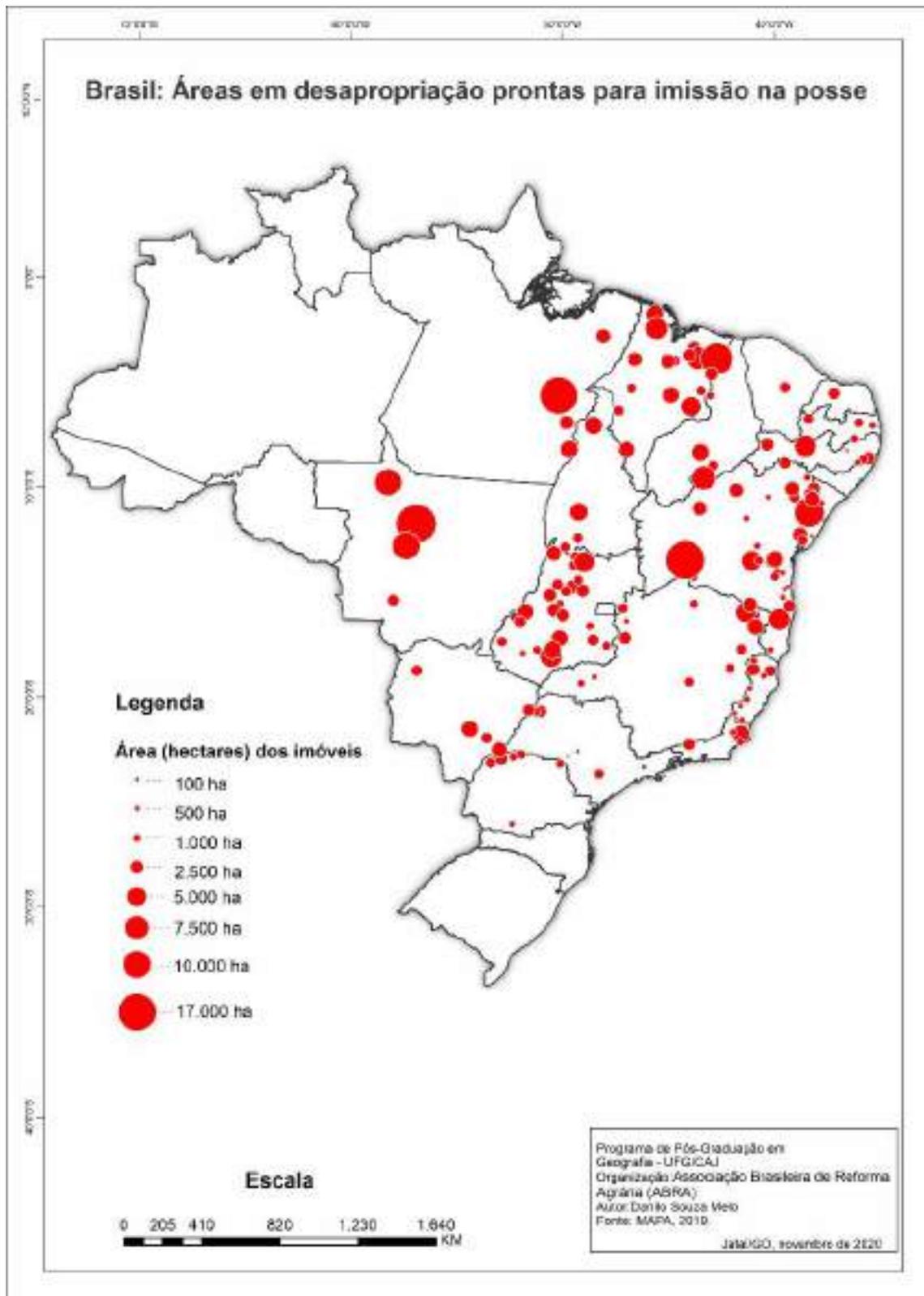
posse. Nessa mesma resposta à Câmara dos Deputados, o INCRA informa a existência de 187 (cento e oitenta e sete) processos que estão pendentes apenas da medida que ultimar o processo de desapropriação, uma vez que o pagamento já foi realizado. O quadro abaixo é a síntese da relação completa de áreas que aguardam imissão na posse:

SIGLA DA REGIONAL	QUANTIDADE DE IMÓVEIS	SOMA DE ÁREA (ha)
BA	46	79.001
CE	1	1.316
DF	2	1564
ES	13	6.373
GO	28	46.793
MA	18	34.094
MB	6	21.066
MF	2	7.474
MG	11	14.887
MS	3	5.650
MT	7	36.004
PA	1	2.291
PB	5	3.458
PE	6	4.043
PI	6	18.983
PR	7	6.228
RJ	7	6.126
RN	1	1.636
SE	1	428
SP	11	11.046
TO	5	12.574
TOTAL GERAL	187	321.033

Fonte: INCRA¹⁵

¹⁵ Vide tabela completa em anexo com a localização individualizada dos municípios e das áreas.

Para adequada compreensão da dimensão geográfica de tais imóveis, segue o mapa respectivo:



A proposta orçamentária da autarquia, por sua vez, reduziu de forma drástica a destinação de recursos para suas tarefas essenciais, além de não distribuir

adequadamente os existentes para políticas imprescindíveis, como a previsão de assistência técnica, extensão rural e a regularização fundiária¹⁶.

Análise técnica sobre o Projeto de Lei Orçamentária Anual revela o absoluto desmonte das ações do INCRA em 2021:

Ação	LOA 2020	PLOA 2021	Varição
Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado	1.728.643.898	2.101.876.780	21,60%
Assistência Técnica e Extensão Rural	7.475.328	7.570	-99,90%
Monitoramento de Conflitos Agrários e Pacificação no Campo	478.946	84.802	-82,30%
Promoção da Educação do Campo	13.358.458	20.515	-99,80%
Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas	3.242.132	329.865	-89,80%
Consolidação de Assentamentos Rurais	77.420.484	22.394.988	-71,10%
Aquisição de Terras	12.292.327	668.701	-94,60%
Reforma Agrária e Regularização Fundiária	6.121.123	32.423	-99,50%
Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas	267.714.561	16.216.355	-93,4%

Fonte: Assessoria Parlamentar - PT¹⁷

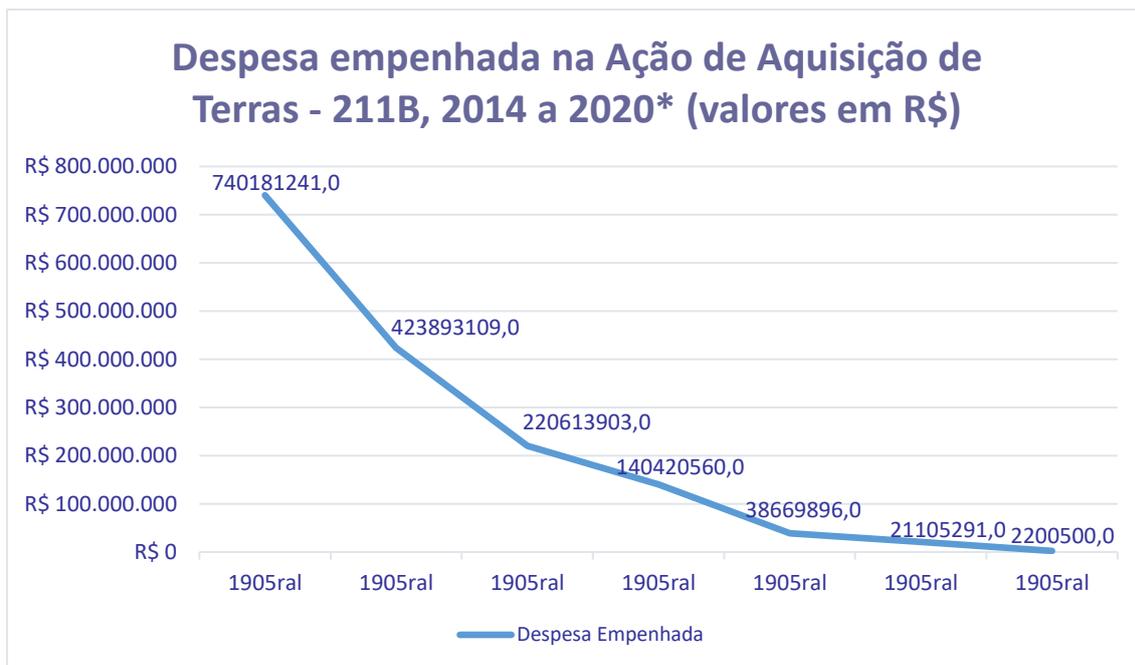
Quanto à ação de aquisição de novas terras, que é elemento central para a efetivação da reforma agrária, o valor empenhado para tal fim passou de R\$ 140,4 milhões no ano de 2017 para R\$ 21,1 milhões em 2019. Todavia, mesmo este valor sofreu nova e drástica redução em 2020, pois, até o mês de outubro deste ano¹⁸, o valor empenhado foi de apenas R\$ 2,1 milhões.

Merece registro o fato de que, até 2019, o programa orçamentário ao qual essa ação estava vinculada era denominado *Reforma Agrária e Governança Fundiária*, porém, em 2020, passou a se denominar apenas *Governança Fundiária*. O propósito de abandonar a política da reforma agrária parece bastante evidente. O gráfico abaixo retrata o decréscimo dos valores anuais para realização da referida ação de aquisição de terras:

¹⁶ Note-se a já mencionada resposta do INCRA ao CNDH que detalha os cortes havidos.

¹⁷ Documento completo em anexo.

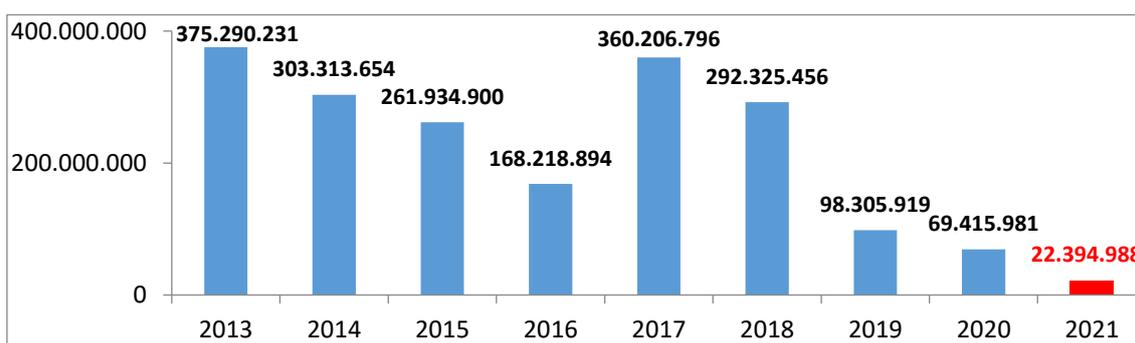
¹⁸ Acesso ao Portal da Transparência em 23 de outubro de 2020.



Fonte: Portal Transparência e Ipea. Elaboração: Terra de Direitos.¹⁹

Em análise técnica realizada pela assessoria parlamentar do Partido dos Trabalhadores (documento anexo), que sintetiza a evolução histórica desde 2013 sobre as dotações orçamentárias em ações estratégicas relacionadas à Reforma Agrária, Segurança Alimentar, Agricultura Familiar e Meio Ambiente, não restam dúvidas sobre o esvaziamento orçamentário, bem como a paralização de execução física das baixas dotações:

1. Dotação atualizada - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais²⁰.

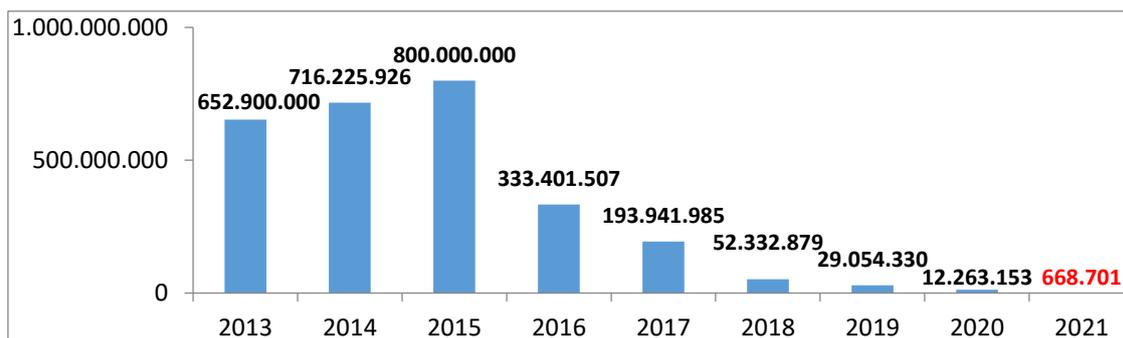


FONTES: SIOP. Elaboração - Assessoria Parlamentar PT

¹⁹ Dados de 2020 atualizados até 30/10/2020.

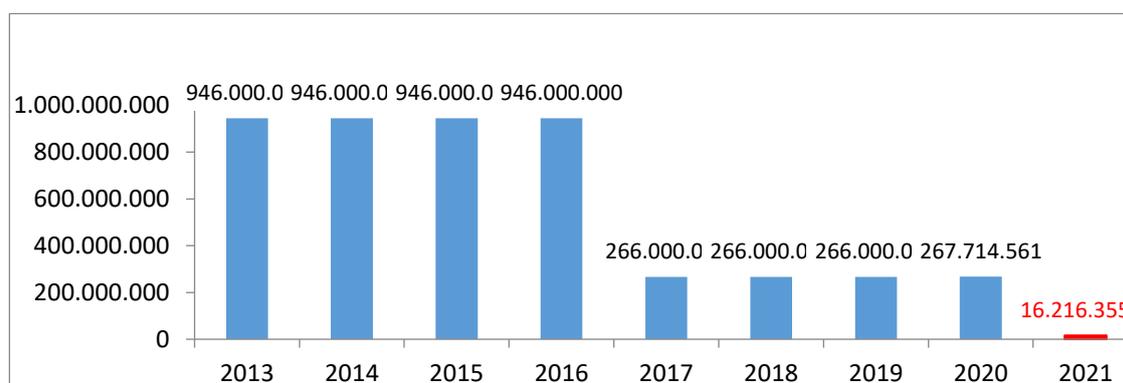
²⁰ Em 2020 a execução em Desenvolvimento de Assentamentos é de apenas R\$ 4.1 milhões até 21/10

2. Dotação atualizada - Obtenção de Terras para Reforma Agrária²¹.



FONTE: SIOP. Elaboração - Assessoria Parlamentar PT

3. Dotação atualizada - Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas²².



FONTE: SIOP. Elaboração - Assessoria Parlamentar PT

O que os gráficos revelam é que, além da pequena dotação orçamentária, a respectiva execução, no governo Bolsonaro, é próxima de zero.

Por outro lado, houve a previsão de destinação de mais da metade do orçamento para o pagamento de precatórios, com ênfase em pagamento de juros compensatórios. Notícia da Folha de São Paulo de 7 de setembro de 2020 revela:

Bolsonaro incrementa verba para ruralistas e reduz quase a zero a reforma agrária

Programas do INCRA para assentados e sem-terra tiveram corte de mais de 90% no orçamento previsto para 2021

O governo de Jair Bolsonaro enviou ao Congresso uma proposta de orçamento para o INCRA em 2021 que praticamente reduz a zero a verba de algumas das principais ações destinadas a sem-terra e a melhorias dos assentamentos, ao mesmo tempo em que eleva o dinheiro reservado para o pagamento de indenização judicial a fazendeiros que tiveram suas propriedades desapropriadas.

²¹ Em 2020 o valor executado em Obtenção de Imóveis Rurais foi de R\$ 1.7 milhão até 21/10.

²² Em 2020 não houve execução até 21/10.

A medida acentua um esvaziamento iniciado na gestão de Michel Temer (2016-2018) e projeta um cenário de extinção da reforma agrária, que já sofre paralisação desde o início do atual governo.

Em números absolutos, o orçamento do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) para 2021 até tem uma elevação de 4%, em relação ao aprovado para 2020 —de R\$ 3,3 bilhões para R\$ 3,4 bilhões.

Desse total, porém, 66% (R\$ 2,1 bilhões) foram reservados para o pagamento de precatórios, ou seja, dívidas com fazendeiros que conseguiram na Justiça elevar o valor de indenização por terras desapropriadas por improdutividade —um aumento de 22% em relação ao orçamento deste ano.

Na tabela abaixo estão apresentados os dados de execução para a ação de obtenção de terras nos exercícios de 2019 e 2020, assim como a previsão constante na proposta de lei orçamentária anual para 2021.

Ano	Ação	PLOA (R\$)	LOA (R\$)	Dotação Atualizada (R\$)	Pago (R\$)	Execução (%)
2019	211B - Obtenção de Imóveis Rurais	30.037.374	42.037.374	29.054.330	5.147.545	18%
2020	211B - Aquisição de Terras	12.292.327	12.292.327	10.163.153	1.869.942	18%
2020	211C - Reforma Agrária e Regularização Fundiária	4.771.123	6.121.123	7.078.191	461.502	7%
2021	211B - Aquisição de Terras	668.701,00	-	-	-	-
2021	211C - Reforma Agrária e Regularização Fundiária	32.423,00	-	-	-	-

Fonte: SIOP Gerencial - Execução Orçamentária. Relatório de 24.11.2020.

Mas há uma segunda frente de violações correspondente à não destinação de terras públicas para a reforma agrária. Ainda que não houvesse recursos orçamentários suficientes para a aquisição de terras, a política de reforma agrária dispõe de outros meios de efetivação da política, como é o caso da destinação das terras públicas prevista no art. 188 da Constituição. O INCRA não conta na atualidade sequer com uma relação detalhada de todos os imóveis de domínio público federal passíveis de serem destinados à reforma agrária.

O Tribunal de Contas da União²⁴ realizou uma análise abrangente de terras públicas na Amazônia Legal, no contexto do Programa Terra Legal, revelando o seguinte a respeito da omissão do INCRA:

²⁴ Acórdão 727, de 1º de abril de 2020, relativo à Tomada de Contas nº 031.961/2017-71

- i) Não houve a adoção de providências para a recuperação de mais de 1 bilhão em áreas irregularmente ocupadas;
- ii) O governo federal omitiu-se na retomada e destinação de imóveis rurais cujo valor corresponde a R\$ 2,4 bilhões;
- iii) 95% das cláusulas resolutivas fixadas para a regularização fundiária não são cumpridas;
- iv) O programa praticamente não emitiu mais títulos após 2019;
- v) Como consequência, há um desmatamento de mais de 82 mil hectares em áreas após a Lei nº 11.952/2009;
- vi) Houve um prejuízo de mais de R\$ 12 milhões em titulações irregulares.

As terras públicas federais que poderiam ter sido regularizadas e destinadas a uma finalidade constitucional correspondem, segundo o TCU, a R\$ 58,6 bilhões.

A respeito do impacto da reforma agrária na vida das pessoas por ela beneficiadas, há algumas pesquisas de caráter nacional. A primeira, realizada pelo IBGE, com dados recolhidos em 2006 (Censo Agropecuário). A segunda, pelo próprio INCRA, com dados obtidos em 2010. A análise da reforma agrária no Censo Agropecuário 2006, publicada pelo Núcleo de Estudos Agrários, foi uma experiência fundamental de estudo nacional dos estabelecimentos agropecuários em assentamentos da reforma agrária. Já a pesquisa realizada pelo INCRA entrevistou mais de 16.153 famílias de 1.164 projetos de assentamento localizados nas 27 unidades federativas e trouxe uma série de informações socioeconômicas sobre a situação de vida nos assentamentos de reforma agrária. Os dados obtidos afastam a narrativa hoje disseminada de que os assentamentos seriam “territórios de fracasso” ou “sem condições de desenvolvimento” e, portanto, a “reforma agrária não se justificaria ou resta ultrapassada”.

De forma geral, os dados do Censo Agropecuário de 2006 trazem à tona informações relevantes sobre o mundo rural brasileiro. Por um lado, demonstram o absurdo da concentração fundiária: menos de 1% dos estabelecimentos concentram em torno de 50% da área total dos estabelecimentos. Por outro, revelam a importância da política agrária ao atestar que os estabelecimentos em assentamentos de reforma agrária somam 9% do total nacional de estabelecimentos, com destaque para os estados de Roraima (57%), Rondônia (54%), Acre (48%) e Mato Grosso (45%).

O Valor Total da Produção (VTP) dos estabelecimentos de beneficiários da reforma agrária alcançou aproximadamente R\$ 9,4 bilhões em 2006 e 13% do valor

agregado pela agroindústria no conjunto dos estabelecimentos agropecuários no Brasil. Os estabelecimentos de beneficiários da reforma agrária agregaram proporcionalmente mais valor na agroindústria do que a média das unidades produtivas no território nacional. Em 2006, o VTP médio por estabelecimento de beneficiários da reforma agrária foi de R\$ 15,8 mil. Isso foi equivalente a 52,7 salários-mínimos da época (R\$ 300) por ano ou 4,4 salários mínimos por mês.

No atual contexto em que o país sofre uma crise na oferta de empregos e na inflação de alimentos, a reforma agrária pode ser considerada uma saída real e eficaz para grande parte destes problemas nacionais. Os estabelecimentos de beneficiários da reforma agrária ocuparam cerca de 1,9 milhão de pessoas, o que corresponde a aproximadamente 11% do total de indivíduos nessa condição em estabelecimentos agropecuários no Brasil. O número médio de pessoas ocupadas por área de estabelecimentos da reforma agrária foi de 6,4 indivíduos por cem hectares. Esse valor foi superior ao encontrado para o conjunto dos estabelecimentos agropecuários (5,0 pessoas/100 ha) e para o subconjunto das unidades não familiares (1,7 pessoas/100 ha). Destacam-se a importância da produção de alguns alimentos básicos nos assentamentos de reforma agrária: 9% do arroz e do feijão, 15% da mandioca, 6% do milho, 11% da banana e 9% do leite de vaca.

Diante desse cenário, a presente ADPF tem por objetivo assegurar o cumprimento dos mandamentos constitucionais atinentes à reforma agrária.

II - LEGITIMIDADE ATIVA

Conforme dispõe o artigo 103 da Constituição da República, combinado com o art. 2º, I, da Lei nº 9.882/1999, os partidos políticos autores e signatários da presente ação possuem representação política no Congresso Nacional e assim estão legitimados para propor a presente ação.

Por sua vez, a CONTAG, criada pelo Decreto Presidencial nº 53.517, de janeiro de 1964, portanto com mais de 50 anos de existência, na qualidade de confederação sindical de âmbito nacional, regularmente registrada junto ao Cadastro Nacional de Entidades Sindicais do Ministério do Trabalho e Previdência Social, enquadra-se nas entidades legitimadas para a propositura de arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do art. 103, inciso IX, da CR.

Tal legitimidade já foi expressamente reconhecida em outras oportunidades

por esta Corte²⁵, em especial no tocante às matérias que afetam, direta ou indiretamente, os trabalhadores rurais, entre os quais se destacam os agricultores e agricultoras familiares, os assentados e assentadas da reforma agrária e os acampados e acampadas que lutam para obtenção de terra onde possam trabalhar, produzir e prosperar com sua família.

Os atos do poder público ora impugnados, relacionados à paralisação da reforma agrária, interferem diretamente e nas expectativas do público representado pela CONTAG.

Da mesma forma, a CONTRAF-BRASIL, na qualidade de organização associativa de caráter classista, autônoma e democrática (art. 4º do seu Estatuto Social – em anexo), com base territorial em 17 Estados da Federação e no DF²⁶ (art. 1º do seu Estatuto Social) e representante da categoria profissional específica da agricultura familiar (art. 1º, § 1º, do seu estatuto Social), possui como um dos seus objetivos a efetivação da reforma agrária (art. 5º, inciso X, do seu Estatuto Social).

Em que pese não possuir registro sindical, a CONTRAF-BRASIL é entidade de classe de âmbito nacional, na forma prevista na segunda parte do inciso IX do art. 103 da CR.

De acordo com a jurisprudência do STF, a legitimidade para o ajuizamento de ações de controle concentrado de constitucionalidade por parte de confederações sindicais e entidades de classe pressupõe uma série de requisitos: caracterização como entidade de classe ou sindical, decorrente da representação de categoria empresarial ou profissional; abrangência ampla do vínculo de representação, exigindo-se que a entidade represente toda a respectiva categoria, e não apenas fração dela; caráter nacional da representatividade, aferida pela demonstração da presença da entidade em pelo menos nove estados; e pertinência temática entre as finalidades institucionais da entidade e o objeto da impugnação²⁷.

Confira-se:

A associação de classe, de âmbito nacional, há de comprovar a pertinência temática, ou seja, o interesse considerado o respectivo estatuto e

²⁵ ADI 5623, ADPF 415, ADI 4069, ADI 3014, ADI 2213, ADI 1892, ADI 1768, ADI 1633, ADI 1625, ADI 1442, ADI 1361, ADI 1349, ADI 206.

²⁶ <https://contrafbrasil.org.br/entidades/>

²⁷ STF, ADI 6103, Rel. Ministro Alexandre de Moraes.

a norma que se pretenda fulminada. [ADI 1.873, rel. min. Marco Aurélio, j. 2-9-1998, P, *DJ* de 19-9-2003.].

Ação direta de inconstitucionalidade: legitimação ativa: "entidade de classe de âmbito nacional": compreensão da "associação de associações" de classe: revisão da jurisprudência do Supremo Tribunal. O conceito de entidade de classe é dado pelo objetivo institucional classista, pouco importando que a eles diretamente se filiem os membros da respectiva categoria social ou agremiações que os congreguem, com a mesma finalidade, em âmbito territorial mais restrito. É entidade de classe de âmbito nacional – como tal legitimada à propositura da ação direta de inconstitucionalidade (CF, art. 103, IX) – aquela na qual se congregam associações regionais correspondentes a cada unidade da Federação, a fim de perseguirem, em todo o País, o mesmo objetivo institucional de defesa dos interesses de uma determinada classe. Nesse sentido, altera o Supremo Tribunal sua jurisprudência, de modo a admitir a legitimação das "associações de associações de classe", de âmbito nacional, para a ação direta de inconstitucionalidade. [ADI 3.153 AgR, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 12-8-2004, P, *DJ* de 9-9-2005.] = ADI 2.797 e ADI 2.860, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 15-9-2005, P, *DJ* de 19-12-2006

(...)Sendo assim, tais conselhos não se ajustam à noção de entidade de classe, expressão que designa tão somente aquelas entidades vocacionadas à defesa dos interesses dos membros da respectiva categoria ou classe de profissionais. [ADPF 264 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 18-12-2014, P, *DJE* de 25-2-2015.]

Os associados da requerente estão unidos pela comunhão de interesses em relação a um objeto específico (prestação do serviço de assistência suplementar à saúde na modalidade autogestão). Esse elemento caracteriza a unidade de propósito na representação associativa, afastando a excessiva generalidade que, segundo esta Corte, impediria o conhecimento da ação. [ADI 4.701, rel. min. Roberto Barroso, j. 13-8-2014, P, *DJE* de 25-8-2014.]

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei federal 11.516/2007. Criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Legitimidade da Associação Nacional dos Servidores do Ibama. (...) A democracia participativa delineada pela Carta de 1988 se baseia na generalização e profusão das vias de participação dos cidadãos nos provimentos estatais, por isso que é de se conjurar uma exegese demasiadamente restritiva do conceito de "entidade de classe de âmbito nacional" previsto no art. 103, IX, da CRFB. A participação da sociedade civil organizada nos processos de controle abstrato de constitucionalidade deve ser estimulada, como consectário de uma sociedade aberta dos intérpretes da Constituição, na percepção doutrinária de Peter Häberle, mercê de o incremento do rol dos legitimados à fiscalização abstrata das leis indicar esse novel sentimento constitucional. *In casu*, a entidade proponente da ação *sub judice* possuir ampla gama de associados, distribuídos por todo o território nacional, e que representam a integralidade da categoria interessada, qual seja, a dos servidores públicos federais dos órgãos de proteção ao meio ambiente. [ADI 4.029, rel. min. Luiz Fux, j. 8-3-2012, P, *DJE* de 27-6-2012.]

Prova, nos autos, da composição associativa ampla, estando presente a associação em mais de nove Estados da Federação. Cumprimento da

exigência da pertinência temática, ante a existência de correlação entre o objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade e os objetivos institucionais da associação. [ADI 3.702, rel. min. Dias Toffoli, j. 1º-6-2011, P, *DJE* de 30-8-2011.]

(...) esse critério da pertinência – que se traduz, quando o legitimado ativo e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional, na adequação temática entre as suas finalidades estatutárias e o conteúdo da norma impugnada – (...) [ADI 1.123 MC, rel. min. Moreira Alves, j. 1º-2-1995, P, *DJ* de 17-3-1995.] = ADI 1.194, rel. p/ o ac. min. Cármen Lúcia, j. 20-5-2009, P, *DJE* de 11-9-2009.

Ambas as entidades, como já demonstrado, cumprem todos os requisitos para propor a presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Além de estarem de acordo com o art. 103, IX, da CR, possuem ampla gama de associados, espalhados por todo o território nacional, e os respectivos estatutos evidenciam a centralidade da reforma agrária para o cumprimento de seus objetivos.

III - CABIMENTO DA ADPF

Nos termos da Lei 9.882/99, da doutrina especializada e da jurisprudência firmada em torno do tema, convivem três modalidades de ADPF: (a) autônoma, para questionar ato material do Poder Público, conforme a figura do *caput* do artigo 1º; (b) autônoma, para questionar ato normativo do Poder Público, nos termos do *caput* e do parágrafo único, inciso I, do artigo 1º, especialmente quando for incabível a ação direta de inconstitucionalidade (atos municipais e pré-constitucionais); e (c) incidental a uma outra ação, para decisão sobre ato normativo, com fundamento no parágrafo único, I, do artigo 1º c/c inciso V do artigo 3º e § 1º do artigo 6º.

A hipótese presente configura a primeira modalidade. Há, como evidenciado em tópico anterior, um conjunto de atos de natureza não normativa tendentes a neutralizar, por completo, a política constitucional de reforma agrária no País. São eles: (a) Memorando-Circular 01/2019/SEDE/INCRA, que determina às Superintendências Regionais e às Chefias de Divisão de Obtenção de Terras que suspendam as atividades de vistorias de imóveis rurais para fins de obtenção, como também os processos administrativos em fase de instrução; (b) Memorando-Circular 06/2019/SEDE/INCRA, que determina o sobrestamento no local onde se encontram, a partir da data de sua edição, de todos os processos de aquisição, deliberação por desapropriação, adjudicação ou outra forma de obtenção em curso até ulterior deliberação por parte da Diretoria; (c) Memorando-Circular 08/2019/SEDE/INCRA, que determina o sobrestamento da tramitação de todos os processos em curso, exceto os processos oriundos de decisão

judicial, até ulterior deliberação por parte da Diretoria; (d) paralisação atual de ao menos 413 processos administrativos de desapropriação e aquisição de terras; (e) não conclusão de 187 processos judiciais que aguardam apenas a imissão na posse, uma vez que já houve pagamento; (f) encaminhamento de PLOA 2021, em que as principais ações da reforma agrária sofrem decréscimo médio da ordem de 95% em relação ao exercício anterior, à exceção do pagamento de precatórios, que tem aumento de 21,60%; (g) baixíssima execução orçamentária em 2019, sendo que, até outubro de 2020, o valor empenhado para as principais ações é próximo de zero; (h) nenhuma destinação de terra pública federal para a reforma agrária (art. 188, CR) nos anos 2019 e 2020, quando acórdão do TCU revela um estoque relevante na área da Amazônia Legal; (i) ausência de apresentação de um plano nacional de reforma agrária.

A presente ação busca evidenciar que as lesões a preceitos fundamentais são de natureza sistêmica e global e constituem uma prática cotidiana e pulverizada em dezenas de atos administrativos.

Outro requisito próprio da ADPF é o seu caráter de subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99), ou seja, a sua utilização só se dá quando não houver outro meio eficaz para decidir a controvérsia constitucional de forma ampla, geral e imediata. A jurisprudência do STF caminha no sentido de que a subsidiariedade há de ser avaliada à vista dos demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional (ADPF 388, Relator Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 09/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-159 DIVULG 29-07-2016 PUBLIC 01-08-2016). Nessa hipótese, o requisito é de fácil aferição, na medida em que não se está a atacar um ato de natureza normativa, mas sim uma prática institucional que engloba uma série de atos. E esses atos, cuja inteligibilidade só pode ser corretamente aferida em seu conjunto, não podem ser objeto das demais ações objetivas previstas na Constituição.

Quanto ao terceiro requisito para a interposição de ADPF, nem a Constituição Federal, nem a Lei nº 9.868/99 definiram o que se entende como preceito fundamental. Há, porém, consenso doutrinário e jurisprudencial quanto ao fato de que direitos e garantias individuais arrolados no texto constitucional se qualificam como tal (ADPF 33, Relator Min. GILMAR MENDES, DJ 27/20/2006). No caso, como se demonstrará a seguir, além dos direitos fundamentais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CR), da moradia digna e da alimentação adequada (art. 6º, *caput*), também são apontados como violados princípios estruturantes da sociedade nacional, como é o caso

do objetivo fundamental de combate à desigualdade e à injustiça social (art. 3º). Desse modo, o instrumento proposto é adequado.

IV – A REFORMA AGRÁRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA ESTRUTURANTE DA SOCIEDADE BRASILEIRA E COMO DIREITO FUNDAMENTAL

O Brasil é uma sociedade historicamente desigual. A Oxfam²⁸, em relatório intitulado *A distância que nos une – um retrato das desigualdades brasileiras*, observa:

Desigualdades sociais não são inevitáveis. São, antes, produto da ação ou inação de governos e empresas ao longo da história, em benefício de poucos indivíduos com muito poder. Desta forma, seu combate também exige políticas sustentadas ao longo do tempo, levadas a cabo por sucessivos governos, bem como mudanças estruturais na forma pela qual as sociedades distribuem renda e riqueza. São diversos os fatores que explicam a situação de desigualdade extrema no Brasil. Nossa bagagem histórica de quase quatro séculos de escravidão e nosso largo passado colonial criaram profundas clivagens entre regiões, pobres e ricos, negros e brancos, mulheres e homens. Tal distanciamento marcou a forma com a qual organizamos nossa sociedade, nossa economia e nosso Estado, diminuindo sua capacidade redistributiva. Em outras palavras, não só nossa economia beneficia poucos, mas também nosso Estado e nossa organização social contribuem para perpetuar desigualdades.

A Constituição de 1988, porque espaço normativo de conquista de múltiplas lutas emancipatórias, contém, espalhadas em seu corpo, normas que traduzem políticas públicas tendentes a superar essa desigualdade histórica. Pode-se dizer, sem medo de errar, que ela inaugura um regime de direitos, de gozo de todas as pessoas.

Ela se insere no modelo do constitucionalismo social, no qual não basta, para observância da igualdade, que o Estado se abstenha de instituir privilégios ou discriminações arbitrárias. Pelo contrário, “parte-se da premissa de que a igualdade é um objetivo a ser perseguido através de ações ou políticas públicas, que, portanto, ela demanda iniciativas concretas em proveito dos grupos desfavorecidos”²⁹.

Em outras palavras, o constituinte foi especialmente atento à profunda desigualdade que atravessa a sociedade brasileira e se propôs a combatê-la energeticamente, o que se evidencia pela própria linguagem empregada no texto constitucional, em que muitos dos preceitos relacionados com a igualdade foram

28Disponível

em

https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_une.pdf

29Daniel Sarmento. *Direito Constitucional e Igualdade Étnico-Racial*. In: Flávia Piovesan e Douglas Martins (Coord.). “Ordem Jurídica e Igualdade Étnico-Racial”. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 66.

redigidos de forma a denotar a necessidade de ação³⁰. Como salientou Carmem Lucia Antunes Rocha,

(...) a Constituição brasileira tem, no seu preâmbulo, uma declaração que apresenta um momento novo no constitucionalismo pátrio: a ideia de que não se tem a democracia social, a justiça social, mas que o Direito foi ali elaborado para que se chegue a tê-los (...)

Verifica-se que os verbos utilizados na expressão normativa – construir, erradicar, reduzir, promover – são de ação, vale dizer, designam um comportamento ativo. (...) Somente a ação afirmativa, vale dizer, a atuação transformadora, igualadora pelo e segundo o Direito possibilita a verdade do princípio da igualdade que a Constituição assegura como direito fundamental de todos.³¹

Uma das políticas centrais para a redução da desigualdade é a reforma agrária, que mereceu tratamento extenso na Constituição de 1988. Em capítulo específico intitulado *Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária*, há um conjunto de dispositivos que vão (i) determinar a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, do imóvel que não esteja cumprindo a sua função social (art. 184); (ii) definir os requisitos cumulativos para o cumprimento da função social da propriedade (art. 186); (iii) arrolar os imóveis que não são passíveis de desapropriação para tal fim (art. 185); (iv) estabelecer a forma como se dá o pagamento e as benfeitorias passíveis de indenização.

Ou seja, houve uma opção por regulamentar, no próprio texto constitucional, a disciplina central da reforma agrária, exatamente como foram tratadas outras políticas públicas tendentes à redução das desigualdades de todos os tipos, como é o caso, por exemplo, da saúde e da educação. Como se dá com estas, que contam com fontes de financiamento previstas na Constituição, a reforma agrária também foi agraciada com disciplina constitucional sobre o seu financiamento. Segundo o §4º do art. 184, “o orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício”. E o art. 188 estatui que “a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária”.

30.Cf. Marco Aurélio Mendes de Faria Mello. *Óptica Constitucional: A Igualdade e as Ações Afirmativas*. In: “Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais”. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 11-20.

31 *Ação Afirmativa: O Conteúdo Democrático do Princípio da Igualdade Jurídica*. In: “Revista Trimestral de Direito Público”, nº 15, 1996, p. 93/94

Essa última norma deixa evidente o propósito de assegurar que (i) a destinação de terras públicas e devolutas não se faça em prejuízo da população do campo que aguarda a implementação do direito à moradia; (ii) haja democratização do acesso à terra, desconcentrando a estrutura fundiária brasileira; e (iii) a produção agrícola se diversifique, como garantia de alimentação adequada a todos os brasileiros e brasileiras.

Em idêntico sentido, aprovada em assembleia geral ocorrida na data de 17 de dezembro de 2018, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Camponeses e outras Pessoas que Trabalham nas Zonas Rurais, em seu artigo 17.6³², estimulando os Estados a adotar “medidas apropriadas para levar a cabo reformas agrárias a fim de facilitar um acesso amplo e equitativo à terra e a outros recursos naturais necessários para que os camponeses e outras pessoas que trabalham nas zonas rurais possam disfrutar de condições de vida adequadas, para limitar a concentração e o controle excessivos da terra, tendo em conta a sua função social. Ao conceder terras, áreas de pesca e bosques de titularidade pública, os Estados devem dar prioridade aos camponeses sem terra, aos jovens, aos pequenos pescadores e a outros trabalhadores rurais”.

Na 127ª Sessão do Conselho da FAO, em novembro de 2004, foram aprovadas as Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional³³. A Diretriz 8.1 sugere a implementação de reforma agrária, “a fim de assegurar um acesso eficaz e equitativo às terras e reforçar o crescimento em favor dos pobres”.

Em maio de 2012, na 38ª Sessão extraordinária do Comitê de Segurança Alimentar (CSA) das Nações Unidas, foram aprovadas as “Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional”.³⁴ Com amplo apoio do Brasil no CSA, estas Diretrizes foram aprovadas com o objetivo de “gerar benefícios para todas as pessoas, em especial as vulneráveis e marginalizadas, e alcançar as metas de segurança alimentar e a realização progressiva do direito a uma alimentação adequada, erradicação da pobreza, criação de meios de vida sustentáveis, estabilidade social, segurança de moradia, desenvolvimento

³²Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/449/03/PDF/N1844903.pdf?OpenElement>

³³Disponível em http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/alimentacao-adequada/Diretrizes_ONU_alimentacao_adequada

³⁴Diretrizes disponíveis no site da FAO http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/VG_Final_SP_May_2012.pdf

rural, proteção do meio ambiente e desenvolvimento social e econômico sustentáveis” (Objetivo 1.1). Para tanto, as Diretrizes defendem “reformas redistributivas” (Diretriz 15), afirmando a necessidade de “[...] reformas redistributivas por razões sociais, econômicas e ambientais, entre outras, nos casos em que uma alta concentração de propriedade se combina com grande pobreza rural atribuível à falta de acesso à terra” (Diretriz 15.3)

O Brasil, como Estado membro da ONU, aderiu à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável – ODS³⁵, que contém 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas associadas. São todos integrados e indivisíveis, equilibrando as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental. Seu ODS 2 é “Fome zero e agricultura sustentável. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável”. Para cumprir esse objetivo, a meta 2.3 tem o propósito de “até 2030, dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, particularmente de mulheres, povos indígenas, agricultores familiares, pastores e pescadores, inclusive por meio de acesso seguro e igual à terra [...]”.

A reforma agrária também é uma política importante para assegurar o direito à alimentação adequada a todas as pessoas (art. 6º, *caput*, CR). Por ocasião da aprovação da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Camponeses e outras Pessoas que Trabalham nas Zonas Rurais, Michelle Bachelet, alta comissária da ONU para Direitos Humanos, declarou: “os camponeses alimentam o mundo”³⁶.

Segundo dados de 2017 da Coordenação de Agroecologia (Coagre) da Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo (SDC) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), agricultores familiares e assentados da reforma agrária são os dois principais grupos responsáveis pelo aumento da produção de alimentos orgânicos no Brasil³⁷.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar, regulamentado na atualidade pela Lei 11.947, associa, nas diretrizes da alimentação escolar, “o emprego de alimentação saudável e adequada” (art. 2º, I) e o incentivo à “aquisição de gêneros

³⁵ Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>

³⁶ Disponível em <https://news.un.org/pt/story/2018/12/1652311>

³⁷ Disponível em <https://www.redebrasilatual.com.br/saude-e-ciencia/2017/03/agricultura-familiar-e-reforma-agraria-sao-os-maiores-produtores-de-organicos-no-brasil/>

alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais [...]”.

Também o Programa de Aquisição de Alimentos, criado pelo artigo 19 da Lei 10.696/2003, associa a agricultura familiar ao “acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável”.

Mas, além de cumprir com os objetivos que a Constituição projeta para a sociedade brasileira, a política da reforma agrária realiza os direitos fundamentais mais centrais para a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana. Tome-se como diretriz o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, de 1966, incorporado pelo direito brasileiro, que, em seu art. 11, estabelece que “os Estados signatários do presente pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma contínua melhoria de suas condições de vida”.

O direito à alimentação adequada de trabalhadores rurais também depende da garantia de acesso à terra. Tal direito, como já referido, está previsto no *caput* do art. 6º da CR e conta com extensa proteção internacional e regional, sempre orientado pela ideia de sua realização sempre progressiva:

Declaração Universal dos Direitos Humanos³⁸

Artigo 25.º

1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais³⁹

art. 11.1 – Direito a um nível adequado para a pessoa e sua família “Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma

³⁸Disponível em https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em 12 fev. 2019.

³⁹Promulgado pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em 12 fev. 2019.

melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento”

art. 11.2 - Direito a toda pessoa estar protegida contra a fome “Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessárias para (...).

art. 11.13 – Distribuição mundial dos alimentos deverá ser equitativa de acordo com as necessidades “b) Assegurar uma repartição eqüitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios

Protocolo de San Salvador⁴⁰

Artigo 12 - Direito à alimentação

1. Toda pessoa tem direito a uma nutrição adequada que assegure a possibilidade de gozar do mais alto nível de desenvolvimento físico, emocional e intelectual.
2. A fim de tornar efetivo esse direito e de eliminar a desnutrição, os Estados Partes comprometem-se a aperfeiçoar os métodos de produção, abastecimento e distribuição de alimentos, para o que se comprometem a promover maior cooperação internacional com vistas a apoiar as políticas nacionais sobre o tema.

O direito à moradia, por sua vez, também está expressamente consagrado no mesmo art. 6º, *caput*. Ingo Wolfgang Sarlet⁴¹ o tem como uma das principais expressões da dignidade da pessoa humana:

Por outro lado, útil lembrar que a intensidade da vinculação entre a dignidade da pessoa humana e os direitos sociais é diretamente proporcional em relação à importância destes para a efetiva fruição de uma vida com dignidade, o que, por sua vez, não afasta a constatação elementar de que as condições de vida e os requisitos para uma vida com dignidade constituam dados variáveis de acordo com cada sociedade e em cada época.

Nesta perspectiva, talvez seja ao direito à moradia – bem mais do que ao direito de propriedade – que melhor se ajusta a conhecida frase de Hegel, ao sustentar – numa tradução livre – que a propriedade constitui (também) o espaço de liberdade da pessoa (*Sphäre ihrer Freiheit*). De fato, sem um lugar adequado para proteger a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo

⁴⁰Promulgado pelo Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3321.htm. Acesso em 12 fev. 2019.

⁴¹*Notas a respeito do direito fundamental à moradia na jurisprudência do STF*, in “Direitos Fundamentais no Supremo Tribunal Federal: balanço e crítica”, coord. Daniel Sarmiento e Ingo Wolfgang Sarlet. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 696.

de saúde e bem estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, a depender das circunstâncias, por vezes não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, e, portanto, o seu direito à vida. Aliás, não é por outra razão que o direito à moradia, tem sido incluído até mesmo no elenco dos assim designados direitos de subsistência, como expressão mínima do próprio direito à vida e, nesta perspectiva (bem como e função de sua vinculação com a dignidade da pessoa humana) é sustentada a sua inclusão no rol dos direitos de personalidade.

A Constituição brasileira também relaciona diretamente política agrícola e direito à moradia em seu art. 187, VIII⁴².

O Relator especial da ONU para moradia adequada, Miloon Kothari, em seu informe apresentado em 13 de fevereiro de 2008⁴³, considera como um dos principais obstáculos à realização desse direito, por inúmeros segmentos das sociedades nacionais, o fato de se considerar a morada, a terra e a propriedade como produtos comercializáveis, e não direitos humanos. Diz ele:

A terra constitui o principal ativo que permite aos pobres das zonas rurais assegurar sua subsistência. Sem embargo, estima-se que, de todas as terras do mundo em mãos privadas, quase $\frac{3}{4}$ estão controladas por apenas 2,5% de latifundiários. Milhões de famílias, mesmo que trabalhem a terra, não têm a sua propriedade, e se consideram camponeses sem terra. Em média, 71,6% de famílias rurais na África, América Latina e Ásia Oriental e Ocidental (exceto China).

A terra desempenha ainda um papel essencial na vinculação estrutural entre os problemas da habitação e a habitação urbana. A despeito de a migração para as zonas urbanas estar em aumento, não se abordam as causas subjacentes a esse fenômeno. Essa migração geralmente não é voluntária, mas o resultado da extrema pobreza rural como consequência da carência de terra; a insegurança da posse da terra; a utilização da terra para outros fins; a perda dos meios de subsistência por não ter se dado prioridade à reforma agrária ou por não haver se promovido as infraestruturas rurais; os deslocamentos provocados por projetos de desenvolvimento; as moradas de ínfima qualidade; ou a utilização de terras de cultivo para usos industriais. A falta de reconhecimento legal do direito à terra contribui para essas situações. Nas cidades, se impede a esses migrantes, com frequência, o acesso a uma moradia adequada, o que os leva a viver em bairros de casebres e

⁴²“Art. 187: A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente: [...] VIII – a habitação para o trabalhador rural.”

⁴³ONU. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sr. Miloon Kothari*. A/HRC/7/16, 13 de febrero de 2008, disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6084.pdf?view>

outros assentamentos improvisados que se caracterizam pela insegurança e condições de vida inadequadas.

As desigualdades na propriedade das terras e a carência de terras geram uma séria de problemas inter-relacionados: desde moradias inadequadas até a falta de opções de subsistência, a má saúde, a fome e a segurança alimentar, ou a pobreza extrema”.

Em conclusão, a reforma agrária, com a disciplina constitucional que dispõe, com a sua implicação nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, e com seu impacto em direitos fundamentais de mais alta relevância, não é política pública que possa estar submetida aos humores de quem governa o País.

V – O PLANO NACIONAL DA REFORMA AGRÁRIA

A política da reforma agrária, nos exatos termos do art. 188 da Constituição, se organiza a partir de um plano nacional.

Segundo Maria Paula Dallari Bucci⁴⁴, política pública é:

O programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados (processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial), visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

A autora ainda lembra que as políticas públicas não são entes ou corpos, mas materializam-se em arranjos de normas, decisões e medidas, correspondendo mais à figura das tramas. E sua expressão mais frequente é o plano⁴⁵.

Também para o Ministro Alexandre de Moraes, em obra doutrinária, a reforma agrária deve ser entendida como o “conjunto de notas e planejamentos estatais mediante intervenção do Estado na economia agrícola com a finalidade de promover a repartição da propriedade e renda fundiária”⁴⁶.

A Ministra Carmen Lúcia, Relatora da ADI 5623, fez constar de seu voto:

Embora a ratificação de registro imobiliário não se confunda com a doação de terras públicas ou mesmo com a desapropriação para fins de reforma agrária, a destinação dos imóveis, pela sua origem pública, deve se compatibilizar com a política agrícola e com o plano nacional

⁴⁴BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 38.

⁴⁵ *Políticas Públicas e Direito Administrativo*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, SF, v. n° 133, n. jan/março, p. 89-98, 1997.

⁴⁶MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*, 30ª ed. – São Paulo: Atlas, 2013, p. 84

de reforma agrária pelo disposto no art. 188 da Constituição da República: (...)

A política agrícola e a reforma agrária, previstos na Constituição da República e alinhados aos objetivos fundamentais do art. 3º, são balizas constitucionais obrigatórias para a interpretação das normas em questão. Elas permitem que se controle a efetividade do cumprimento da destinação racional aos imóveis, que devem cumprir sua função social

Depois da Constituição de 1988, houve a definição de metas de assentamentos no Governo Fernando Henrique Cardoso e um Plano Nacional de Reforma Agrária no Governo Lula (II PNRA).

O presidente Jair Bolsonaro, se não está de acordo com o II Plano Nacional de Reforma Agrária, precisa apresentar um plano nacional que entenda conveniente. O que não se pode conceber é que a reforma agrária, nos últimos dois anos, tenha sido por completo abandonada.

VI – OS IMPACTOS DAS DESISTÊNCIAS E SUSPENSÕES DE DESAPROPRIAÇÕES E DESTINAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS

O Tribunal de Contas da União, em diversos acórdãos (v.g., TC 023.113/2017-0; TC 011.196/2018-1), aponta que obras paralisadas são responsáveis por “prejuízos de difícil mensuração, tais como os custos relacionados ao desgaste e manutenção das obras, o comprometimento dos serviços já executados e o prejuízo ocasionado pela privação dos benefícios assistenciais que o empreendimento viria a gerar”.

O mesmo entendimento deve ser aplicado a políticas públicas interrompidas depois de um longo e grande dispêndio de recursos públicos. Também aqui há um gasto público que se perde, pois compromete as etapas realizadas e não alcança o objetivo pretendido pela política.

Um processo de desapropriação para reforma agrária envolve avaliação da produtividade do imóvel, do valor da terra nua, da cobertura florestal e das benfeitorias ali realizadas, bem como a viabilidade do assentamento, o que demanda a mobilização de diversos servidores, de áreas de conhecimento distintas, via de regra com deslocamentos e pagamentos de passagens e diárias. A indenização é prévia e, para tanto, são expedidos títulos da dívida agrária. Seja na fase administrativa, seja na judicial, procuradores do INCRA são recrutados para a permanente discussão sobre questões legais relacionadas ao processo.

Também a identificação e arrecadação de terras públicas acarreta gastos públicos expressivos.

Não é, portanto, razoável que processos em fase próxima à sua conclusão sejam suspensos, com comprometimento do investimento feito e prejuízo da política pública.

E há também um outro dado. Atualmente, a paralisação da reforma agrária provoca insegurança jurídica em uma ampla gama de beneficiários, que aguardam há anos o deslinde dos processos em andamento. O comportamento contraditório da Administração Pública gera violação à proteção da confiança legítima.

Com efeito, a proteção da confiança legítima é um corolário do princípio da segurança jurídica. Esse princípio possui sede constitucional, pois está baseado nos seguintes fatores: (i) cláusula do Estado Democrático de Direito; (ii) cláusula do devido processo legal (art. 5º, LIV); (iii) princípio da isonomia (art. 5º, caput); e (iv) princípio da moralidade administrativa, expressão constitucional dos subprincípios da lealdade, boa-fé e da vedação do *venire contra factum proprium*⁴⁷. O STF já referendou o princípio da confiança legítima, como se depreende dos seguintes julgados:

EMENTA: Mandado de Segurança. 2. Acórdão do Tribunal de Contas da União. Prestação de Contas da Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária - INFRAERO. Emprego Público. Regularização de admissões. 3. Contratações realizadas em conformidade com a legislação vigente à época. Admissões realizadas por processo seletivo sem concurso público, validadas por decisão administrativa e acórdão anterior do TCU. 4. Transcurso de mais de dez anos desde a concessão da liminar no mandado de segurança. 5. Obrigatoriedade da observância do princípio da segurança jurídica enquanto subprincípio do Estado de Direito. Necessidade de estabilidade das situações criadas administrativamente. 6. Princípio da confiança como elemento do princípio da segurança jurídica. Presença de um componente de ética jurídica e sua aplicação nas relações jurídicas de direito público. 7. Concurso de circunstâncias específicas e excepcionais que revelam: a boa fé dos impetrantes; a realização de processo seletivo rigoroso; a observância do regulamento da Infraero, vigente à época da realização do processo seletivo; a existência de controvérsia, à época das contratações, quanto à exigência, nos termos do art. 37 da Constituição, de concurso público no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista. 8. Circunstâncias que, aliadas ao longo período de tempo transcorrido, afastam a alegada nulidade das contratações dos impetrantes. 9. Mandado de Segurança deferido. (MS 22357, Plenário,

⁴⁷BINENBOJM, Gustavo. O sentido da vinculação administrativa à juridicidade no direito brasileiro. In: ARAGÃO, Alexandre; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coords.). Direito administrativo e seus novos paradigmas. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 195.

Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 27-05-2004, DJE 05-11-2004)

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROVIMENTO DERIVADO. SUBSISTÊNCIA DO ATO ADMINISTRATIVO. PECULIARIDADES DO CASO CONCRETO. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA.

1. O Supremo Tribunal Federal, em algumas oportunidades, e sempre ponderando as particularidades de cada caso, já reconheceu a subsistência dos atos administrativos de provimento derivado de cargos públicos aperfeiçoados antes da pacificação da matéria neste Tribunal, em homenagem ao princípio da segurança jurídica. Precedentes.

2. O princípio da segurança jurídica, em um enfoque objetivo, veda a retroação da lei, tutelando o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Em sua perspectiva subjetiva, a segurança jurídica protege a confiança legítima, procurando preservar fatos pretéritos de eventuais modificações na interpretação jurídica, bem como resguardando efeitos jurídicos de atos considerados inválidos por qualquer razão. Em última análise, o princípio da confiança legítima destina-se precipuamente a proteger expectativas legitimamente criadas em indivíduos por atos estatais.

3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios (art. 25 da Lei nº 12.016/2009 e Súmula 512/STF) 4. Agravo interno a que se nega provimento. (ARE 861595 AgR/MT, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 21/05/2018, DJE 22/05/2018.)

As desistências de desapropriações e as suspensões de processos afetam de forma grave a vida dos trabalhadores rurais, pois já foram assentados provisoriamente, realizam o cultivo da terra, estabelecem compromissos e planejam as suas vidas, ao longo do tempo, a partir dessa territorialidade, que lhes foi assegurada pela administração pública.

VII – A SINDICABILIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A política orçamentária, seja na elaboração da proposta, seja na sua execução, é uma política pública e, como tal, sujeita ao escrutínio de sua conformidade com os direitos fundamentais. Em informe preparado⁴⁸ para a Audiência Temática sobre Política Fiscal e Direitos Humanos, que veio a ocorrer no 157º período de seções da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em 11 de abril de 2016, concluiu-se que a política

48 Entidades participantes: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Centro por los Derechos Económicos y Sociales (CESR por sus siglas en inglés), Centro De Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, Grupo FARO (Fundación para el Avance de las Reformas y las Oportunidades), Instituto de Estudios Socio-económicos (INESC), Internacional Budget Partnership (IBP), com o apoio da Oxfam Internacional

fiscal é passível de judicialização especialmente porque ela “determina o êxito ou o fracasso de outras políticas públicas dirigidas a financiar serviços para a população e assegurar proteção social a quem a requer”. Observou-se, ainda, que “a ausência de uma vigilância efetiva dos direitos humanos sobre a política fiscal tem um impacto negativo direto sobre todos os direitos humanos, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais”⁴⁹.

O Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) trata do princípio da não-discriminação em seu artigo 2.2, e o Comitê DESC o desenvolve em seu Comentário Geral 20⁵⁰: “Os Estados parte devem assegurar que existam, e se apliquem, planos de ação, políticas e estratégias para combater a discriminação formal e substantiva em relação aos direitos previstos no Pacto (...). As políticas econômicas, assim como as alocações orçamentárias e as medidas destinadas a estimular o crescimento econômico devem prestar atenção à necessidade de garantir o gozo efetivo dos direitos sem discriminação alguma”.

No âmbito regional, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, identificando a relação direta que existe entre política fiscal e cumprimento dos DESC, decidiu aprovar “normas para a elaboração dos informes previstos no artigo 19⁵¹ do Protocolo de San Salvador” como instrumento para a medição do progresso dos

49Disponível em http://www.cesr.org/sites/default/files/Si%CC%81ntesis_Austeridad_PolFiscal_DDHH_C_IDH-Final.pdf

50Disponível em https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_o_bs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN20. Parágrafo 18

51 1. Os Estados Partes neste Protocolo comprometem-se a apresentar, de acordo com o disposto por este artigo e pelas normas pertinentes que a propósito deverão ser elaboradas pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, relatórios periódicos sobre as medidas progressivas que tiverem adotado para assegurar o devido respeito aos direitos consagrados no mesmo Protocolo.

2. Todos os relatórios serão apresentados ao Secretário-Geral da OEA, que os transmitirá ao Conselho Interamericano Econômico e Social e ao Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura, a fim de que os examinem de acordo com o disposto neste artigo. O Secretário-Geral enviará cópia desses relatórios à Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

3. O Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos transmitirá também aos organismos especializados do Sistema Interamericano, dos quais sejam membros os Estados Partes neste Protocolo, cópias dos relatórios enviados ou das partes pertinentes deles, na medida em que tenham relação com matérias que sejam da competência dos referidos organismos, de acordo com seus instrumentos constitutivos.

4. Os organismos especializados do Sistema Interamericano poderão apresentar ao Conselho Interamericano Econômico e Social e ao Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura relatórios sobre o cumprimento das disposições deste Protocolo, no campo de suas atividades.

Estados em matéria de DESC. Estabeleceu então que “uma categoria a incorporar no processo de medição e avaliação é o contexto financeiro básico, que alude à disponibilidade efetiva de recursos do Estado para executar o Gasto Público Social, e de que maneira se distribui o mesmo, seja medida pela maneira usual (porcentagem do PIB para cada setor social) ou por algum outro mecanismo”⁵².

Essas normas também se referem “à necessidade de incorporar indicadores sobre inclusão e exclusão, que evidenciem situações de pobreza estrutural, ou padrões de intolerância e estigmatização de setores sociais, entre outros componentes para avaliar contextos de iniquidade. Esses âmbitos devem cruzar-se com informação sobre o acesso a recursos produtivos ou o acesso ao mercado de trabalho, e indicadores sobre a distribuição dos recursos públicos, orçamentários e extraorçamentários”.

Na sentença C-931, de 2004, a Corte Constitucional colombiana declarou contrária à constituição uma norma da lei orçamentária anual que diminuía os aportes econômicos que o Estado devia outorgar às universidades públicas do país⁵³.

5. Os relatórios anuais que o Conselho Interamericano Econômico e Social e o Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura apresentarem à Assembleia Geral conterão um resumo da informação recebida dos Estados Partes neste Protocolo e dos organismos especializados sobre as medidas progressivas adotadas a fim de assegurar o respeito dos direitos reconhecidos no Protocolo e das recomendações de caráter geral que a respeito considerarem pertinentes.

6. Caso os direitos estabelecidos na alínea do artigo 8, e no artigo 13, forem violados por ação imputável diretamente a um Estado Parte deste Protocolo, essa situação poderia dar lugar, mediante participação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e, quando cabível, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, à aplicação do sistema de petições individuais regulado pelos artigos 44 a 51 e 61 a 69 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

7. Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos poderá formular as observações e recomendações que considerar pertinentes sobre a situação dos direitos econômicos, sociais e culturais estabelecidos neste Protocolo em todos ou em alguns dos Estados Partes, as quais poderá incluir no Relatório Anual à Assembleia Geral ou num relatório especial, conforme considerar mais apropriado.

8. No exercício das funções que lhes confere este artigo, os Conselhos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos deverão levar em conta a natureza progressiva da vigência dos direitos objeto da proteção deste Protocolo.

52Resolução AG/RES 2074. Disponível em <http://www.oas.org/es/sla/docs/ag02863s12.pdf>

53“Destaca-se da decisão: “(El) carácter progressivo de un derecho implica no sólo el compromiso estatal de ampliar el espectro de cobertura real del mismo hasta satisfacer el principio de universalidad, sino también el aumentar el número y contenido de las prerrogativas que dicho derecho confiere a sus titulares. Pero sobre todo, conlleva la prohibición prima facie de retrocesos. [...] Así pues, si bien el carácter progresivo de los derechos sociales no es absoluto, su restricción exige una adecuada justificación en la persecución de objetivos prioritarios de carácter constitucional, y debe respetar parámetros de razonabilidad y proporcionalidad.” Disponível em <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-931-04.htm>

Também o Tribunal Constitucional Português, no acórdão 413/2014, declarou inconstitucionais normas da Lei 83-C/2013, que aprovou o orçamento do Estado para 2014⁵⁴.

Esse Supremo Tribunal Federal, no RE 592.581/RS, relatado pelo Min. Ricardo Lewandowski, decidiu que o Judiciário deve intervir para impor obrigação de fazer à Administração Pública – obras em estabelecimento prisional, no caso – não se aplicando a cláusula de reserva do possível ou o princípio da separação de poderes. Em seu voto, o relator sintetiza bem questão:

Aos juízes só é lícito intervir naquelas situações em que se evidencie um “não fazer” comissivo ou omissivo por parte das autoridades estatais que coloque em risco, de maneira grave e iminente, os direitos dos jurisdicionados.

Em nenhum momento aqui se afirma que é lícito ao Judiciário implementar políticas públicas de forma ampla, muito menos que lhe compete “impor sua própria convicção política, quando há várias possíveis e a maioria escolheu uma determinada”.

Não obstante, o que se assevera, com toda a convicção, é que lhe incumbe, em casos como este sob análise, exercer o seu poder contramajoritário, oferecendo a necessária resistência à opinião pública ou a opções políticas que caracterizam o pensar de uma maioria de momento, flagrantemente incompatível com os valores e princípios básicos da convivência humana⁵⁵.

Desse modo, parece evidente competir a essa Suprema Corte a análise da apontada inconstitucionalidade da neutralização da política de reforma agrária, mediante paralização de processos sob o singelo argumento da “insuficiência orçamentária” ou pela baixíssima execução física do orçamento.

Certamente, na contestação se alegará que as despesas relativas à reforma agrária não são de carácter obrigatório. A discussão, contudo, tem outro eixo: não se pode admitir que a execução orçamentária de uma política pública com estatura constitucional, central para o enfrentamento da desigualdade, esteja próxima de zero, porque o presidente da República é contra a reforma agrária.

Nesse sentido, é preciso também reconhecer a inconstitucionalidade dos Memorandos-Circular 01, 06 e 09, todos de 2019/SEDE/INCRA, pois acarretam a paralisia dos processos com justificação genérica. É necessário, portanto, estabelecer que

⁵⁴Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20140413.html>

⁵⁵Supremo Tribunal Federal, RE 592.581/RS, Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 13/08/2015, p. 40-41.

cada processo deve ter a sua análise individualizada e decisões devidamente fundamentadas, com demonstração do orçamento disponibilizado para cada superintendência e as necessidades do caso específico.

VIII – MEDIDA CAUTELAR

A concessão de medida cautelar em sede de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental encontra expressa previsão no art. 5º da Lei 9.882/99, com possibilidade, em seu § 1º, de liminar por decisão monocrática do Relator, ad referendum do Plenário.

Os fundamentos de fato e de direito do pedido encontram-se suficientemente demonstrados nos tópicos acima.

De outra banda, a urgência e o grave perigo de lesão são atuais e iminentes, tendo em vista que os atos objeto da presente ação produzem efeitos cotidianos na sede da autarquia e nas 27 (vinte e sete) superintendências regionais, que afetam diretamente as mais de 100.000 (cem mil) famílias que vivem em barracos precários e aguardam um pedaço de terra para serem assentadas. De resto, atingem também as dezenas de milhares de famílias que vivem há muitos anos em áreas de assentamentos com a expectativa de serem regularizadas, e que diante da paralisação ou revogação de processos correm o risco de serem despejadas de seus lares.

Oscar Vilhena Vieira⁵⁶ lembra que a persistência de profundas desigualdades econômicas e sociais afeta o próprio Estado de Direito. Segundo ele, “a exclusão econômica e social, decorrentes de níveis extremos e duradouros de desigualdade, destrói a imparcialidade do direito, causando a *invisibilidade* dos extremamente pobres, a *demonização* daqueles que desafiam o sistema e a *imunidade* dos privilegiados, aos olhos dos indivíduos e das instituições. Em suma, a desigualdade socioeconômica corrói a reciprocidade, tanto em seu sentido moral quanto como interesse mútuo, o que enfraquece a integridade do Estado de Direito” (destaques do autor).

Não há tempo de espera para tal cenário.

Por isso em sede cautelar, considera-se imperioso ao menos:

56A *Desigualdade e a Subversão do Estado de Direito*, in “Igualdade, Diferença e Direitos Humanos”, coord. Daniel Sarmento, Daniela Ikawa e Flávia Piovesan. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p 191.

a) determinar a suspensão dos efeitos do Memorando 01/2019/SEDE/INCRA, do Memorando-Circular 06/2019/SEDE/INCRA, do Memorando-Circular 08/2019/SEDE/INCRA, retomando o andamento de processos administrativos de reforma agrária suspensos, que devem ser analisados de forma individual e cuja decisão deve contar com fundamentação adequada, tal como exposto no tópico anterior;

b) determinar ao INCRA que adote providências para a imissão na posse dos 187 (cento e oitenta e sete) processos que estão pendentes apenas dessa medida para ultimação da desapropriação, uma vez que o pagamento já foi realizado;

c) determinar a completa e total execução física dos recursos orçamentários previstos na LOA 2020, concernentes às ações da reforma agrária;

d) determinar a elaboração de um plano nacional de reforma agrária, de forma urgente, inclusive para permitir a recomposição da PLOA 2021 no que diz respeito à reforma agrária, já que suas ações tiveram redução média de 95%;

e) determinar que nenhuma terra pública ou devoluta federal seja destinada a fim estranho à reforma agrária enquanto não elaborado o respectivo plano;

f) impedir a desistência de processos judiciais em que já tenha havido o pagamento da indenização, mediante expedição de TDAs.

IX - PEDIDOS

Em face de todo o exposto, requerem:

A) o deferimento da medida cautelar para as providências acima arroladas.

B) a intimação e a citação do INCRA e da UNIÃO FEDERAL para prestarem as informações necessárias e se manifestarem no feito;

C) sejam ouvidos, no prazo legal, o Advogado-Geral da União e o Procurador Geral da República;

D) seja julgada totalmente procedente a presente ação para:

E.1) declarar a inconstitucionalidade do Memorando-Circular nº
01/2019/SEDE/INCRA, do Memorando-Circular
06/2019/SEDE/INCRA, do Memorando-Circular

08/2019/SEDE/INCRA, e a nulidade de todos os atos administrativos deles decorrentes.

E.2) determinar que cada processo administrativo relativo à reforma agrária tenha a sua análise individualizada e decisões devidamente fundamentadas, com demonstração do orçamento disponibilizado para cada superintendência e as necessidades do caso específico.

E.3) determinar ao INCRA a adoção das providências necessárias à imissão na posse dos 187 (cento e oitenta e sete) processos que estão pendentes apenas dessa medida para ultimação da desapropriação, uma vez que o pagamento já foi realizado.

E.4) determinar a completa e total execução física dos recursos orçamentários previstos na LOA 2020, concernentes às ações da reforma agrária.

E.5) determinar a recomposição da PLOA 2021 no que diz respeito à reforma agrária, já que suas ações tiveram redução média de 95%.

E.6) determinar a elaboração de um plano nacional de reforma agrária.

E.7) determinar que a destinação de terras públicas e devolutas federais esteja de acordo com o plano nacional de reforma agrária.

E.8) impedir a desistência de processos judiciais em que já tenha havido o depósito da indenização, mediante expedição de TDAs.

Requerem ainda, nos termos do art. 6º, § 1º, da Lei 9.882/99, seja fixada data para declarações, em audiência pública, de pessoas com conhecimento e autoridade na matéria.

Por oportuno, declaram a autenticidade e veracidade dos documentos que acompanham esta peça jurídica.

Por fim, requer que as publicações se deem em nome de **DIEGO VEDOVATTO, OAB/DF 51.951; DEBORAH DUPRAT, OAB/DF 65.698; PAULO FREIRE, OAB/DF 50.755; LAISSA POLLYANA, OAB/GO 36.274; YASMIN**

MELO, OAB/DF 47.801; PAULO GUIMARÃES, OAB/DF 5.358; RAFAEL CARNEIRO, OAB/DF 25.120; ANDRE MAIMONI, OAB/DF 29.498; EUGENIO ARAGÃO, OAB/DF 4.935 e RAFAEL LOPES, OAB/DF 62.686, nos termos do artigo 272, § 2º e § 5º, do Código de Processo Civil, sob pena de nulidade

São os termos em que aguardam apreciação e deferimento.

Brasília (DF), 09 de dezembro 2020.

**DIEGO VEDOVATTO
OAB/DF 51.951**

**DEBORAH DUPRAT
OAB/DF 65.698**

**PAULO FREIRE
OAB/DF 50.755**

**LAÍSSA POLLYANA
OAB/GO 36.274**

**YASMIN MELO
OAB/DF 47.801**

**PAULO GUIMARÃES
OAB/DF 5.358**

**RAFAEL CARNEIRO
OAB/DF 25.120**

**ANDRÉ MAIMONI
OAB/DF 29.498**

**EUGENIO ARAGÃO
OAB/DF 4.935**

**RAFAEL LOPES
OAB/DF 62.686**

**ALBERTO MAIMONI
OAB/DF 21.144**

**ANTONIO MATOS
OAB/DF 37.347**

**ADRIANA DE SOUZA
OAB/DF 36.484**

**EVANDRO MORELO
OAB/DF 59.957**

**OLIVER SOUSA
OAB/DF 57.888**

**RONALD FREITAS
OAB/SP 183.272**

**FELIPE CORREA
OAB/DF 25.120**

**LUIZ CARLOS
OAB/DF 62.683**

**MOARA DE LIMA
OAB/DF 41.835**

INDICE DE ANEXOS

1 – PROCURAÇÕES E ATOS CONSTITUTIVOS

2 – MEMORANDOS E OUTROS ATOS DO INCRA

3 – MANIFESTAÇÕES JUNTO AO CNDH E À CÂMARA DOS DEPUTADOS

5 – ESTUDOS/PARECERES TÉCNICOS (dados orçamentários, pesquisas IBGE E INCRA)