

# MEDIDA PROVISÓRIA 759: DESCAMINHOS DA REFORMA AGRÁRIA E LEGALIZAÇÃO DA GRILAGEM DE TERRAS NO BRASIL<sup>1</sup>

*Sérgio Sauer<sup>2</sup>  
Acácio Zuniga Leite<sup>3</sup>*

**Resumo:** No último quadriênio, foram realizadas alterações legais, infra-legais e normativas que impactam, se não inviabilizam, ações governamentais de política agrária no Brasil. Mais recentemente, nos últimos dias de 2016, uma nova Medida Provisória foi editada (MP 759/2016), trazendo profundas alterações na legislação fundiária urbana e rural brasileira. Este artigo apresenta, a partir do contexto político institucional, os principais pontos abordados pela MP, emendas, projeto de lei substitutivo e o texto final aprovado pelo Congresso e sancionado pelo Temer. Como parte da retomada do ideário neoliberal e da política de austeridade, a chave de leitura é que a operacionalização de tal arcabouço legal afasta – se é que resta uma – a política agrária governamental do cumprimento da função socioambiental da terra.

**Palavras-chave:** Política Fundiária; Governo; Terra; Regularização; Reforma Agrária.

**Abstract:** Legal, infra-legal and normative changes have been made in the last four years that impact governmental actions – if not making them unfeasible – of agrarian policy in Brazil. More recently, in the last days of 2016, a new Provisional Measure was issued (MP 759/2016), bringing profound changes in Brazilian urban and rural land tenure legislation. This article presents, from the institutional political context, the main points addressed by this MP, amendments, substitute project and the final text approved by the Congress and sanctioned by Temer. As part of the resumption of the neoliberal ideology and the austerity policy, the key analysis is that the operationalization of such legal framework removes – if one remains – the governmental agrarian policy of the fulfillment of the socio-environmental function of the land.

**Keywords:** Land Policy; Government; Land; Regularization; Land Reform.

## Introdução

No último quadriênio, uma série de alterações legais, infra-legais e normativas (decretos, resoluções, etc.) que impacta nas ações da política fundiária foi realizada no Brasil, com especial destaque para mudanças no Código Florestal em 2012, ameaçando a função socioambiental da terra (SAUER e FRANÇA, 2012). A Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do IPEA (2015), por exemplo, manifestou preocupação sobre os potenciais efeitos da Lei 13.001, de 2014 (BRASIL, 2014), oriunda da Medida Provisória (MP) 636, de 2013 (BRASIL, 2013a), na titulação privada das terras oriundas dos programas governamentais de reforma agrária. Em nome de várias entidades agrárias, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) entrou com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5.623) em 2016, contra a Lei 13.178, de 22 de outubro de 2015, que trata da ratificação de registros de terras na faixa de fronteira (BRASIL, 2015). Estas alterações, ainda sem as devidas avaliações, apontam para resultados desastrosos e impactos estruturantes nas políticas fundiárias, com sérias consequências na realidade do campo brasileiro.

Mais recentemente, ainda no período de discussão do impeachment em 2015-2016, mas especialmente após o afastamento da Dilma V. Rousseff da Presidência da República, se acentuaram as disputas em torno da temática agrária, inclusive com anúncios frequentes de liberação de investimentos estrangeiros em terras (DELFINO e BATISTA, 2017; CASTRO e SAUER,

<sup>1</sup> Agradecemos a Nilton Tubino pela leitura atenta, comentários e sugestões a uma versão preliminar deste artigo.

<sup>2</sup> Doutor em Sociologia e professor da Faculdade UnB de Planaltina (FUP/UnB) e no Programa de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (PPG-Mader/FUP).

<sup>3</sup> Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural pelo PPG-Mader (FUP), Engenheiro Florestal, Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário do INCRA e professor colaborador na Faculdade UnB de Planaltina (FUP/UnB).

2016). Uma das ocorrências que materializam tal disputa foi a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com a edição da MP 726, de 12 de maio de 2016, cuja estrutura foi rebaixada ao status de secretaria ligada à Casa Civil da Presidência. Além das mudanças institucionais (inclusive com a extinção da Ouvidoria Agrária Nacional, que só foi recriada depois de longo período e em situação precária), os cortes orçamentários estão levando à extinção, esvaziamento e degradação de várias políticas e programas como, por exemplo, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Em que pese a denúncia de ilegitimidade do governo Temer por grande parte dos setores ligados à defesa da agricultura familiar e da reforma agrária, uma parte deste setor apresentou suas pautas ainda em junho de 2016. Alimentado pela necessidade em atender a uma fração de seus apoios políticos, o governo anunciou a recriação do MDA (SENADO, 2016), promessa esta reduzida ao lançamento de uma dita “proposta para fortalecer a reforma agrária” (GOÉS, 2016). No entanto, o rol de ações governamentais aponta para o enfraquecimento se não o fim das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar – inclusive com as incógnitas na publicação do Decreto 9.064, de 31 de maio de 2017, e a criação do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar – e, em especial para a reforma agrária, com a ênfase na titulação e na legalização da grilagem com a ampliação do Programa Terra Legal.

A publicação do Acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU), em 2016, pode ser considerada um marco na paralisação das ações de reforma agrária no Brasil. Este Acórdão (TCU, 2016), associado ao crescimento exponencial do espaço político da Bancada Ruralista como efeito imediato de seu apoio incondicional ao impeachment, vem resultando no enfraquecimento – quando não na extinção – das políticas fundiárias. Supostamente editada para responder às exigências do TCU, o anúncio de um pacote de medidas para melhorar a reforma agrária (GOÉS, 2016), nada mais é do que um “não pacote” ou um “anti pacote agrário” em favor do mercado de terras. Isto porque a MP 759, de 2016, não apresenta uma ação de criação ou reconhecimento de novas áreas, mas ao contrário, facilita a mercantilização das áreas destinadas aos projetos de assentamento já criados, como veremos na análise do texto legal apresentado.

Os textos da MP 759 e do Projeto de Lei de Conversão (PLV) 12, de 2017 – alterando em torno de 10 diferentes leis relacionadas a terras rurais e urbanas –, possuem dezenas de artigos e muitas nuances. Apesar de servirem como um gigante guarda-chuva que aborda dispositivos fundiários urbanos

e rurais, a intenção aqui não é fazer uma análise exaustiva da tramitação e do resultado final, portanto, não há análise comparativa entre, por exemplo, o texto original da MP e o aprovado, nem examinar as 732 propostas de emendas parlamentares ao texto da MP (JUCÁ, 2017; TOMASI, 2017). Isto porque seria impossível, no escopo de um artigo, analisar e comparar os textos da Medida Provisória (BRASIL, 2016), do Projeto de Lei de Conversão (PLV) e as 732 emendas apresentadas no Congresso, discutidas em um relatório de mais de 600 páginas (JUCÁ, 2017), além do texto sancionado e os vetos que criaram a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017.

A própria tramitação foi atípica, pois Senadores e Deputados (FARIAS Filho *et al*, 2017) entraram com Mandado de Segurança no Supremo Tribunal Federal (STF), contestando que o PLV 12 tivesse sido aprovado “sem alterações de mérito” no Senado. Apesar do relator (JUCÁ, 2017) ter afirmado que tinha “apresentado oito emendas de redação, apenas para ajustar a forma do texto, mas sem nenhuma mudança de mérito” (FARIAS Filho *et al*, 2017, p. 6), o STF, respondendo a este Mandado, em decisão liminar de 21 de junho, ordenou a devolução da tramitação do PLV à Câmara dos Deputados, onde passou por nova votação no dia 27 de junho.<sup>4</sup> O texto aprovado na Câmara foi enviado para a Presidência que o sancionou no dia 11 de julho.

O objetivo central deste artigo, portanto, é analisar itens relacionados à política nacional de reforma agrária (destacar algumas mudanças na Lei 8.629, de 1993) e aos procedimentos de regularização fundiária via o Programa Terra Legal, analisando alterações na Lei 11.952, de 2009. Apesar de considerar o contexto e o processo desde a publicação da Medida Provisória, as análises e discussões não pretendem fazer comparações entre as diferentes versões, mas tomar o texto final já sancionado, portanto, como os novos textos das leis fundiárias rurais em vigor.

As análises tomam como ponto de partida que a retomada do ideário neoliberal, combinado com narrativas de austeridade, de um lado, está destruindo definitivamente as políticas públicas relacionadas à função socioambiental da terra. De outro, explicitam que o objetivo é habilitar essas terras para o mercado, incentivando a especulação e a grilagem em

<sup>4</sup>No dia 27 de junho, em cumprimento à Medida Cautelar do STF, o PLV foi lido no Plenário da Câmara, que votou e acatou todas as emendas do Senado. No dia 28 de junho, a Câmara remeteu à sanção presidencial por meio da Mensagem nº 13, de 2017 – detalhes sobre o processo legislativo disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122078> (acesso em 05/07/2017).

consequências de regularização de muitas ocupações irregulares em terras públicas federais.

## Contexto político e econômico e medidas que fragilizam o campo agrário

As primeiras décadas do novo milênio foram marcadas por uma volta da terra ao centro da agenda internacional. Entre os sinais estão desde a realização da Conferência Internacional para a Reforma Agrária e o Desenvolvimento Rural, da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), em Porto Alegre, em 2006, à aprovação das Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional, em 2012 (MDA, 2015; CFS/FAO, 2012),<sup>5</sup> passando pela própria reformulação do Conselho de Segurança Alimentar (CSA) das Nações Unidas.

Provavelmente, com impactos ainda maiores na opinião pública mundial foi a publicação de relatório do Banco Mundial, em 2010, constatando uma aceleração da demanda por terras a nível mundial (BANCO, 2010). A publicação deste relatório acabou dando legitimidade a denúncias e publicações do GRAIN e do International Land Coalition (ILC) sobre a apropriação mundial de terras.<sup>6</sup> Em que pese as profundas diferenças políticas, estas publicações resultaram não apenas em uma vasta produção acadêmica (pesquisas, publicações e conferências), mas também em um acordo assinado pelos países da União Europeia, a partir de um tratado chamado PRAI (*The Principles for Responsible Agricultural Investments*), elaborado pela UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento), FAO, FIDA (Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola) e Banco Mundial (2010).

Esta agenda política, debates e estudos estão diretamente relacionados ao chamado “boom das commodities”, ou seja, ao crescimento da demanda e dos preços das matérias primas no mercado internacional, resultante de uma combinação de crises, com especial destaque, a partir de 2008 ou 2009, para a chamada crise alimentar (DOMINGUES, 2011). Essa combinação

<sup>5</sup> Para uma avaliação das Diretrizes Voluntárias para a Governança da Terra, especialmente as dificuldades de implementação, ver por exemplo, Brent *et al* (2016).

<sup>6</sup> Há um extenso debate sobre este fenômeno de *land grabbing*, portanto, para uma visão panorâmica da literatura internacional sobre o tema ver, por exemplo, Sauer e Borrás (2016), mas também os demais artigos na mesma edição especial da revista Campo-Território.

refere-se às crises alimentar – que, na verdade, foi uma crise provocada pelo aumento nos preços e concentração nas transações comerciais dos alimentos (OSWALD, 2011) –, ambiental ou climática, energética e, particularmente, a financeira (BORRAS *et al.*, 2012). Esse boom ou elevação dos preços das matérias primas no mercado internacional (THE ECONOMIST, 2011) provocou uma maior procura mundial por terras, mas também aumentou a produção agrícola nos países ricos (SILVA, 2011).

Reforçada com a notícia de que a população mundial alcançou sete bilhões em outubro de 2011, o aumento dos preços dos alimentos (tema pouco discutido no Brasil) – a tal crise ou aumento da insegurança alimentar mundial – recebeu soluções e saídas apenas relacionadas à necessidade de aumentar a produção. A própria FAO anunciou que a produção agrícola mundial teria que dobrar para atender a demanda de alimentos relacionada ao aumento populacional (MUTELA, 2014). No entanto, a segurança alimentar – seja na concepção atual do CSA e da FAO, seja em uma perspectiva de soberania alimentar, como defendem os movimentos sociais agrários – transcende à relação entre extensão de área cultivada e quantidade ou toneladas produzidas de grãos, mas é central na discussão sobre acesso e uso da terra (McMICHAEL, 2012).

Em segundo lugar, a crise ambiental, que vem sendo traduzida e discutida mais claramente na agenda internacional sob o tema das mudanças climáticas, mas que não se resume a essas mudanças. Entre as multivariadas nuances deste tema, é fundamental ter claro as relações com a agricultura, pois esta atividade humana é tanto afetada como causadora de muitos impactos ambientais. Entre os vários impactos, a agricultura global é responsável por quase um terço de todas as emissões de gases de efeito estufa (McMICHAEL, 2012).

Uma terceira é a chamada crise financeira, que teve início em 2008 e 2009. Segundo Bresser-Pereira (2010, p. 55), esta crise emergiu devido a uma combinação entre as políticas neoliberais e “[...] a financeirização, ou capitalismo encabeçado pelo setor financeiro”. O aumento do crédito sob a forma de títulos, combinada com a especulação, resultou em uma ampliação artificial da “[...] riqueza financeira ou o capital fictício, que se expandiu a uma taxa muito mais elevada do que a da produção, ou riqueza real” (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 56). Entre suas consequências estão a alta liquidez (redução da taxa básica de juros) e expansão da oferta de dinheiro, permitindo investimentos, inclusive em terras e recursos naturais

(lógica da mercantilização da natureza) (BORRAS *et al.*, 2012).

Não estão colocadas em uma ordem cronológica nem de importância, mas uma quarta crise é a energética. A alta dos preços do petróleo, que atingiram seu pico em julho de 2008 (em torno de US\$ 147 o barril), foi um fator fundamental na elevação dos preços dos alimentos (PORTAL G1, 2008) e no “motor” dos agrocombustíveis. A crise – uma combinação de preços altos e desafios em torno da criação de fontes alternativas aos combustíveis fósseis – esteve na base dos investimentos e incentivos à produção dos agrocombustíveis, inclusive apontado como uma das causas da corrida mundial por terras no estudo do Banco Mundial (2010).<sup>7</sup>

A combinação dessas crises, entre os diferentes impactos e nuances, esteve na base do aumento da demanda por commodities agrícolas e não agrícolas. Isto resultou em incentivos e investimentos no setor agrícola e mineral, cunhando a chamada demanda dos “4Fs” (*food* ou alimentos; *fiber* ou fibras e ração; *fuel* ou combustíveis, especialmente agrocombustíveis; *forest* ou florestas).

A elevação dos preços do petróleo a partir de 2008 aconteceu também, entre outras razões, pelo aumento das demandas de energia da China e da Índia (PORTAL G1, 2008). Além de incentivar a chamada “economia verde”, mais precisamente o “capitalismo verde”, o boom das commodities esteve intimamente relacionado à necessidade de equilibrar a balança comercial e gerar divisas no caso brasileiro (DELGADO, 2012). Este contexto foi o motor do aumento exponencial dos incentivos ao setor agroexportador depois de 1998, mas particularmente em meados da década de 2000 e, em consequência, crescimento da demanda por terras e na expansão da fronteira agrícola. O resultado foi – e continua sendo – um incremento econômico e político extraordinário do agronegócio (BRUNO, 2016; ABAG, 2016), com consequências nefastas para as políticas fundiárias e de distribuição de renda no campo brasileiro.

Essas consequências nefastas recentes vão das proposições e profundas mudanças no Código Florestal (ver SAUER e FRANÇA, 2012) ao Acórdão do TCU (2016) e a resultante paralisação completa das já capengantes políticas fundiárias do governo federal como, por exemplo, a paralisação

<sup>7</sup> Esta foi a lógica central na elaboração do Plano Nacional de Energia do Ministério da Agricultura em 2006 (ver Sauer, Pietrafesa e Pietrafesa, 2017) e dos pesados investimentos do BNDES no setor sucroenergético. De acordo com Moraes (2017), este setor recebeu investimentos da ordem de R\$ 11 bilhões entre 2007 e 2015.

completa do reconhecimento e demarcações de terras indígenas e quilombolas.<sup>8</sup> Essas trouxeram ainda a não desapropriação de terras e criação de novos projetos de assentamentos, especialmente depois de 2014, mas também a criação do programa Terra Legal, em 2009 e a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Funai/Incra, em 2016-2017.<sup>9</sup> Por mais que os argumentos do TCU tenham sido de fiscalizar a aplicação de recursos públicos, a consequência real – paralisação de todas as ações governamentais e não apenas a solução dos problemas encontrados – tem o mesmo efeito das investigações (tendenciosas e parciais) da CPI da Funai/Incra.<sup>10</sup>

Sem sombra de dúvidas, essas medidas tiveram diferentes razões institucionais-formais, mas as motivações políticas têm uma base comum, ancoradas no crescimento político do agronegócio (BRUNO, 2016), processo que se ampliou exponencialmente com o impeachment da presidenta Dilma e ascensão do atual governo (BARRETTO, 2016). Para além do desmonte institucional (a extinção do MDA é apenas um dos sinais emblemáticos dos ataques às políticas públicas relacionadas à reforma agrária), a aliança com a Bancada Ruralista e com o agronegócio (ABAG, 2016) é chave para entender a edição da MP 759 e várias outras medidas<sup>11</sup> como, por exemplo, o perdão de juros da dívida da contribuição do empregador rural e a própria a diminuição da alíquota do Funrural (Coluna do Estadão, 2017).<sup>12</sup>

Antes da consolidação do impeachment, em 2015 e 2016, o então

<sup>8</sup> Destaca-se a posição da Casa Civil da Presidência da República que recomendou “cautela” e observação dos “critérios de conveniência e oportunidade” na publicação de decretos de desapropriação de imóveis abrangidos por territórios quilombolas até que seja julgada a ADIn 3239, impetrada em 2004 pelo Democratas, que questiona a regulamentação do Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (SAJ, 2016).

<sup>9</sup> Medidas antirreforma agrária e de aprimoramento das medidas para privatização das terras não ficam restritas a esta lista, pois houveram edições das MPs 756 e 758 (que diminuíam áreas de unidades de conservação no Pará, mas que Temer foi obrigado a vetar depois da visita à Noruega), publicação do Decreto 9.064, que ameaça a agricultura familiar (ver INTINI, 2017), entre outras medidas, não havendo tempo e espaço para tratar de todas essas neste artigo.

<sup>10</sup> Entre as incontáveis e inomináveis medidas aprovadas nas mais de 3 mil páginas do relatório final da CPI da Funai e Incra, merecem destaques o pedido de votação no STF pela inconstitucionalidade do Decreto 4.887 (e a propositura de projeto de decreto legislativo suspendendo a sua aplicação) e a reanálise de todos procedimentos administrativo no âmbito da demarcação de terras indígenas (Ver voecutivo Federal) “بنت 3 anos;ou seja, 5 e as reformas trabalhistas e previdênciaI bilh??TUBINO, 2017)voecutivo Federal) “بنت 3 anos;ou seja, 5 e as reformas trabalhistas e previdênciaI bilh???

<sup>11</sup> É emblemática a decisão do governo Temer de “[...] suspender as titulações de territórios quilombolas até que o STF (Supremo Tribunal Federal) conclua o julgamento de uma ação [ADIn nº 3.239 contra o Decreto 4.887, de 2003] sobre a legalidade do processo de demarcação” (FELLET, 2017).

<sup>12</sup> A aliança é tão estreita que o próprio jornal O Estadão anunciou que “o governo vai editar uma medida provisória para tratar do passivo do Funrural, o equivalente à contribuição para a Previdência do setor, cujo passivo pode superar R\$ 10 bilhões. O presidente Michel Temer se reúne com a bancada hoje e deve anunciar a medida como moeda de troca para o apoio à reforma previdenciária” (Coluna do Estadão, maio de 2017).

governo já manifestava concordância com a liberação de investimentos estrangeiros em terras. Apesar de algumas resistências internas, esta intenção foi novamente anunciada pelo Ministro da Agricultura, sendo a última no início de junho de 2017, no contexto das negociações com a Bancada Ruralista para manter o apoio a Temer. O Ministro Maggi defendeu a “liberação da venda de terras brasileiras a produtores agrícolas e companhias estrangeiras”, com o argumento de que “a medida poderia aumentar a oferta de crédito aos agricultores nacionais” (BORLINA Filho, 2017).

Associado ao contexto internacional já mencionado de valorização das terras e demandas crescentes por commodities, é fundamental entender o recente retorno ao ideário neoliberal no Brasil, reforçado com o discurso da necessidade de adotar políticas de austeridade diante da crise econômica. A necessidade de “cortar gastos” – tanto pela premência de enxugar o Estado como pela falta de recursos devido à crise – é o argumento central que justifica a PEC 55 e as reformas trabalhistas e da Previdência. Justifica também as mudanças nas políticas e lei agrárias e no Programa Terra Legal, dando maior espaço para o mercado, ou seja, incentivos ao avanço privatista sobre terras e bens públicos, combinando a perspectiva econômica neoliberal com a dominação política do agronegócio.

A ementa do PLV 12 e da lei sancionada explicita a real intenção da Medida Provisória ao estabelecer que a mesma “institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União” (JUCÁ, 2017). Em outros termos, parte significativa das mudanças visam dar celeridade aos processos de privatização de terras públicas, tanto as que se encontram sob posse de famílias assentadas (via titulação dos lotes e “consolidação” dos assentamentos) como as terras em regularização, sendo o principal mecanismo a emissão de títulos.

Neste contexto político, em outubro de 2016, uma minuta de medida provisória circulou extraoficialmente com mudanças na lei agrária, medida com a intenção anunciada de atender às recomendações do TCU, mas que atendia demandas da Bancada Ruralista (TEIXEIRA, 2016). Apesar das críticas e manifestações contrárias (TEIXEIRA, 2016; SAUER, 2016), nos últimos dias do ano de 2016, em 22 de dezembro, foi publicada a Medida Provisória 759 (BRASIL, 2016), trazendo uma série de alterações na legislação agrária e urbana (CPT, 2017).

Em relação às terras rurais, a MP promove mudanças várias leis, com especial destaque para alterações nas Leis 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 –

a “lei da reforma agrária” – e 11.952, de 25 de junho de 2009, lei que alterou os procedimentos para a regularização de posses na Amazônia via criação do Programa Terra Legal. Nos termos de Teixeira (2016, p. 1), “a MPV define alguns regramentos positivos em meio a significativos retrocessos políticos em benefício do latifúndio e de outros setores especulativos”. Concretamente, foi constatada uma série de problemas, sendo que veremos alguns adiante, os quais foram a base da manifestação de diversos movimentos sociais contra a MP 759.<sup>13</sup> Entre os diversos problemas e retrocessos, os novos regramentos fundiários excluíram, por exemplo, qualquer protagonismo dos movimentos sociais que, historicamente, expressam as demandas sociais por acesso à terra (SAUER, 2016).

### **MP 759: análise das mudanças na política fundiária (Lei 8.629, de 1993)**

Esta Medida Provisória teria, segundo entrevista do presidente do INCRA, “como foco principal quatro questões: a titulação, a seleção de famílias, a regularização das ocupações e a obtenção de terras” (GOÊS, 2016). Apesar da retórica de melhorar as políticas e “dar maior segurança jurídica àqueles que têm terra e produzem”, um dos principais objetivos foi estabelecer regras e critérios para regulamentar a titulação de lotes nos assentamentos, inclusive nos casos de ocupação irregular, e estabelecer critérios para a seleção de famílias como potenciais beneficiários dos programas de reforma agrária.

A MP fez mudanças em mais de uma dezena de artigos da Lei 8.629, merecendo destaque as alterações no art. 5º (§7º), abrindo a possibilidade de pagamento de indenização de desapropriações em dinheiro. O legislador, ao regulamentar o disposto na Constituição em 1993, previu que “a desapropriação por interesse social, aplicável ao imóvel rural que não cumpra sua função social, importa prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária” (BRASIL, 1993). Repetindo o texto constitucional, ficou estabelecida a necessidade de indenização única e somente por Títulos da Dívida Agrária (TDA) nos casos de desapropriação para fins de reforma agrária.

Passados mais de duas décadas de sua edição, a Lei 8.629 está estagnada quanto a efetividade do mecanismo da desapropriação. O instrumento

<sup>13</sup> Diante dos limites deste artigo, não trataremos das mudanças no ordenamento fundiário urbano, provocadas pela MP 759. Para maiores detalhes, ver Coelho e Sauer (2017) e também a Carta do Brasil, documento elaborado e assinado por 88 entidades, dentre organizações e movimentos sociais, apontando problemas no ordenamento urbano. Disponível em [https://media.wix.com/ugd/3afe0e\\_a2f1c4da456b4fbd84a9ed2e18ff6430.pdf](https://media.wix.com/ugd/3afe0e_a2f1c4da456b4fbd84a9ed2e18ff6430.pdf).

desapropriação sanção mostra-se na realidade concreta insuficiente, limitando em muito as ações do Incra.<sup>14</sup> Diversos esforços foram feitos mais recentemente para reverter a diminuição das desapropriações como instrumento de obtenção de terras, cabendo destaque para duas iniciativas: i) enfrentar os juros compensatórios, proposto com o PL 2.957, em 2015, pois a emissão de TDAs complementares quando da emissão na posse, têm tomado porções crescentes do orçamento anual do INCRA;<sup>15</sup> ii) utilizar mais a Lei 4.132/1962, que define os casos de desapropriação por interesse social. Por outro lado, nenhum esforço fora realizado no intuito de atualizar os índices de produtividade e de readequar os valores dos módulos fiscais de cada município, limitando a classificação dos latifúndios no país.

Com a edição da MP 759/2016, o instrumento de desapropriação fica afastado definitivamente. O texto aprovado abre a possibilidade do pagamento da terra nua “ser feito em dinheiro”. Isto pode acontecer quando da “aquisição por compra e venda ou na arrematação judicial de imóveis rurais destinados à implementação de projetos integrantes do Programa Nacional de Reforma Agrária” (Art. 5º, §7º). Nos termos de Teixeira (2016, p. 2), a possibilidade de compra e venda transforma “[...] as grandes propriedades em ativo financeiro de grande atratividade. O Incra será transformado num grande balcão de compra e venda de terras”.

Parece razoável que, nos casos de arrematação judicial de imóveis rurais, o pagamento seja feito em dinheiro. Entretanto, para os casos de compra e venda, para além do afastamento total do mecanismo de desapropriação-sanção adequado ao instituto da função social, corre-se o risco de que o negociado prevaleça sempre sobre o valor avaliado, causando danos ao erário.

Por outro lado, Teixeira (2016, p. 2) lembra que a MP estabeleceu (conforme aprovado no §8º do mesmo Art. 5º) que pagamentos de indenizações de valores superiores ao valor pago na desapropriação, em cumprimento de decisão judicial, serão feitos com juros compensatórios – ou seja, valores corrigidos monetariamente – na forma do Art. 100 da Constituição. Isto significa que a MP substituiu a exigência de emissão de TDAs complementares por precatórios, ou seja, “[...] adicionou mais uma fonte de pressão sobre o Tesouro em tempo de crise fiscal, em benefício

<sup>14</sup> Para entender a diminuição do uso do instrumento de desapropriações e o aumento significativo das compras como mecanismo de obtenção de terras para a reforma agrária, ver Sauer (2017) e Santos (2011).

<sup>15</sup> A MP desconsidera este esforço e as reivindicações históricas estabelecendo (Art. 5º, §9º) que “sobre a diferença eventualmente apurada incidirão juros compensatórios a contar da imissão de posse”.

dos grandes fazendeiros” (TEIXEIRA, 2016, p. 3).

Na edição da Lei 13.001/2014, após longo processo de negociação foi amparada a possibilidade de emissão de documento de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) ao invés de Título Definitivo (TD), deixando a opção de escolha para as famílias assentadas. Na minuta de MP circulada em outubro, ficava a cargo do Estado definir as condições e formas para a emissão de cada documento. No texto aprovado, as condições ficam remetidas para regulamento, sinalizando divergência em relação a direito de opção e protagonismo das famílias assentadas.

A MP estabeleceu que “os títulos de domínio e a CDRU são inegociáveis pelo prazo de dez anos, contado da data de celebração do contrato de concessão de uso ou de outro instrumento equivalente” (§1º do Art. 18). Apesar de, aparentemente, manter os dez anos, a mudança (de formulação) provoca uma redução significativa nos prazos ou período em que as famílias contempladas ficam impedidas de comercializar esses títulos. Esta mudança tem consequências graves, pois ao estabelecer a partir “da data de celebração do contrato de concessão de uso ou de outro instrumento equivalente” – em outros termos, basicamente, a partir da criação do projeto – encurta radicalmente os prazos de titulação e emancipação. Trata-se de “[...] um grande retrocesso, pois, na atualidade, o prazo conta a partir da outorga do título ou CDRU” (TEIXEIRA, 2016, p. 3), portanto, prazos mais elásticos.

Esta pequena mudança na redação da lei abre a possibilidade concreta de inserir massivamente no mercado de terras 6.106 dos projetos de assentamento criados pelos programas de reforma agrária (79% do total criado após 1985, totalizando mais de 37 milhões de hectares). Isto significa, na prática, colocar um imenso estoque de terras à disposição do mercado, pois retira a assistência governamental e reduz os prazos de alienação dos lotes, abrindo o “balcão de negócios”.

Além da mudança na titulação, o texto do PLV 12 estabelece que deve ser considerado consolidado o assentamento que atingir quinze anos de implantação, independentemente do acesso das famílias a créditos e da condição de execução dos investimentos públicos (Art. 17). No caso dos assentamentos já existentes que contam com quinze ou mais anos de criação, o prazo é ampliado em até mais três anos. Leite (2016) aponta a morosidade, aprofundada nos últimos anos, na concessão de créditos de instalação às famílias assentadas, assim como a existência de vazios geográficos na implantação das ações de infraestrutura básica nos projetos de assentamento,

situação que aponta para a consolidação de projetos de assentamento em situações precárias de implantação.

Estas mudanças, combinadas com a possibilidade de doação das áreas remanescentes dos projetos (sem licitação), prevista no Art. 22, para os entes governamentais, sinaliza um total desligamento dos assentamentos de qualquer tipo de assistência por parte do governo federal. Na prática, significa que o INCRA deixa de ter qualquer responsabilidade sobre o projeto, tendo ou não cumprido suas obrigações constitucionais. A desobrigação de qualquer tipo de assistência por parte do governo federal levará a uma maior precarização das condições nos assentamentos.

A Lei 13.001/2014 possibilitou que o Estado reconhecesse as situações de desmembramentos e remembramentos ocorridas nos assentamentos criados antes de 27/12/2003. Em alguma medida isso é positivo dado que, no seu momento de criação e na elaboração do plano de desenvolvimento do assentamento, o Estado trata junto com as famílias beneficiárias de um projeto de ocupação e uso do solo, que naturalmente pode sofrer ajustes. O assentamento é um projeto. Já a MP 759/2016 amplia para os assentamentos criados antes de 22 de dezembro de 2014 o reconhecimento de tais situações (Art. 18-A). São, na sua imensa maioria, projetos de assentamento recém-criados, cujas infraestruturas básicas possivelmente não foram providas, situação muito diferente do estabelecido anteriormente, de reconhecer condições que, embora questionáveis, estão consolidadas.<sup>16</sup>

Uma emenda feita no Congresso chama a atenção, a qual simboliza as reais intenções de todas essas mudanças (JUCÁ, 2017). A introdução do § Único no Art. 21 permite de forma expressa a exploração produtiva dos lotes nos assentamentos por meio da “celebração de contratos de integração”. O PLV, introduzindo dispositivo da Lei 13.288, de 2016, que trata de contratos de integração, abre a possibilidade que as famílias assentadas celebrem, ainda que de forma disfarçada, contratos de arrendamento, o que contraria a proposta original da Lei Agrária. Esta associava o direito à terra ao compromisso da família de cultivá-la, proibindo sua cedência e uso por terceiros.

O Art. 18-B do texto aprovado estipula que “identificada a ocupação ou exploração por pessoa que não se enquadra como beneficiária do PNRA,

o ocupante será notificado para a desocupação da área”. Os ocupantes irregulares – somente aqueles que não se enquadram como beneficiários – serão notificados para desocupar a área, mas não estabeleceu qualquer dispositivo ou procedimento ordenando o que fazer além da notificação, ou seja, “recebe uma notificação sem ônus nas esferas cível e penal” (TOMASI, 2017a, p. 3). Seria possível argumentar que a regulamentação preverá tais procedimentos, o que é pouco provável, pois a regulamentação não pode extrapolar o conteúdo da própria lei.

Por sua vez, o Art. 26-B define que a ocupação de lote sem autorização do Incra em projetos de assentamento criados antes de 22 de dezembro de 2014 – ou seja, quase a totalidade destes dados que pouco mais de 100 projetos de assentamentos foram criados e/ou reconhecidos pelo Incra após essa data, em um universo de mais de nove mil existentes na base do SIPRA – poderá ser regularizada desde que o ocupante não seja proprietário rural, servidor público (com as devidas exceções), menor de 18 anos, empresário ou tenha renda não agrária superior a três salários mínimos ou a meio salário mínimo per capita e não haja outro candidato a lote naquele assentamento.

O Inciso I, do Art. 18-A amplia a possibilidade de regularização de dois para quatro módulos fiscais. Como a esmagadora maioria dos projetos de assentamentos contém lotes com até um módulo fiscal, serão regularizadas ocupações de vários lotes. Esta ampliação da área regularizável por ocupantes irregulares, portanto, poderá regularizar verdadeiros latifúndios dentro dos projetos, dado que em muitos municípios o módulo fiscal não é atualizado desde os anos 1980, divergindo em muito da situação atual de aumento da produtividade agrícola, em especial na região amazônica. Estes dispositivos permitirão uma regularização em massa, inclusive de vários lotes por uma mesma pessoa, sem qualquer mecanismo efetivo para coibir abusos e retomar lotes que estão em mãos de pessoas que, efetivamente, não se enquadram nos programas de reforma agrária. A consequência será o incentivo aos processos de grilagem e reconcentração da terra.

Segundo justificativas do presidente do INCRA (GOÉS, 2016), para atender exigência do TCU, a MP estabeleceu critérios de seleção das famílias a serem assentadas de reforma agrária (Arts. 19, 19-A e 20). Essa seleção passará ser feita por meio de “edital de convocação na internet e no Município” (§1º do art. 19), onde o projeto de assentamento será localizado.

Não é explícito no texto aprovado, mas ao definir que o processo de seleção será feito por projeto de assentamento no município, há uma

<sup>16</sup> O Inciso I do mesmo artigo estabelece que os desmembramentos e remembramentos devem observar a fração mínima de parcelamento, porém com o “limite de área de até 4 (quatro) módulos fiscais por beneficiário”, o que possibilita processos de reconcentração fundiária nos assentamentos.

tendência de municipalização das ações de reforma agrária no conjunto da proposta. Isto porque é possível que o Executivo Federal intencione que as prefeituras chamelem a lista de famílias que serão inseridas nos programas de reforma agrária.<sup>17</sup> Isto já fora previsto anteriormente durante o Novo Mundo Rural, segundo mandato de FHC (1999-2002). Por outro lado, essa unidade da Federação – inclusive ignorando todos os debates das últimas décadas sobre os problemas desse tipo de delimitação geográfica e ausência total da discussão territorial – passa a ser o limite para as possíveis famílias beneficiárias.

O texto aprovado propõe seis critérios para classificar as famílias beneficiárias (Art. 19), mantendo a preferência ao desapropriado, conforme já consta na lei (Inciso I, do mesmo art. 19). O primeiro beneficiário da desapropriação é o (pretense) proprietário que, além de receber indenização em dinheiro (valor de mercado pela terra que não cumpre a função social), poderá ficar tendo “preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel”, a qual “será excluída da indenização”.

O acampado (trabalhador rural em situação de vulnerabilidade social) perde preferência para os trabalhadores desintrusados por demarcação de terras indígenas, titulação de território quilombola ou outras ações de interesse público, sendo que as alterações são “[...] positivas, exceto pela punição dos minifúndios que deixam de ter preferência” (TEIXEIRA, 2016, p. 4). Por outro lado, a MP resolve boa parte dos casos dos trabalhadores rurais que tem emprego público que preste serviços de interesse comunitário à comunidade rural ou à vizinhança do projeto de assentamento, como casos já conhecidos de agente de saúde comunitário, professores e professoras, entre outras situações (§2º do Art. 20).

Outra mudança que merece destaque, embora fique remetida para regulamento, é a autorização (alterações no Art. 22-B da Lei 8.629 e no Art. 22 da 13.001) da doação de benfeitorias reprodutivas ou não, abrindo por exemplo a possibilidade de doação de áreas e estruturas para associações e cooperativas agroindustriais.

Na essência, os pontos arrolados merecem preocupação quanto ao destino das áreas destinadas à reforma agrária, assim como sobre o futuro papel da autarquia agrária, que se afasta cada dia mais da regularização de terras

<sup>17</sup> Teixeira (2016, p. 4) discorda desta interpretação, pois a ampla divulgação de edital no município de localização do futuro assentamento “[...] não pode ser entendido como municipalização da seleção como noticiam veículos da mídia. A proposta da MPV [Medida Provisória 759] não delega essa função às prefeituras”.

para as comunidades tradicionais e destinação de terras para o público da reforma agrária, aproximando-se das necessidades do mercado.

## Grilagem e regularização: ampliação do Programa Terra Legal

A edição da Medida Provisória 458, ainda em 2009 (convertida na Lei 11.952/2009) e a criação do Programa Terra Legal foram motivos de muitas críticas e acusações. A aceleração dos procedimentos para a regularização da ocupação de áreas públicas na Amazônia Legal foi interpretada como uma forma de legalizar a apropriação ilegal de terras públicas, portanto, seria uma “MP da grilagem” (ver MENEZES, 2015; BRITO e BARRETO, 2011). Como a MP 759/2016 flexibilizou ou mesmo reduziu condicionantes, ampliou ainda mais as possibilidades da apropriação ilegal de terras públicas, merecendo o mesmo título (MEDEIROS, BARROS e BARCELOS, 2017).

Apesar da baixa execução do Programa Terra Legal (ver MENEZES, 2015), as avaliações das mudanças da MP e as previsões de aumento da grilagem são catastróficas. Segundo algumas avaliações, a sanção presidencial do texto conforme aprovado no Congresso deverá “[...] beneficiar os donos de 2.376 imóveis rurais que incidem integral ou parcialmente em terras públicas não destinadas na Amazônia Legal. Esses imóveis ocupam 6,3 milhões de hectares, mais de 4,8 milhões deles em intersecção com terras da União encampadas no [programa Terra Legal](#)” (MEDEIROS, BARROS e BARCELOS, 2017).

A MP 759 realiza uma série de mudanças na Lei nº 11.952, de 2009, ou Programa Terra Legal de regularização das terras. Em primeiro lugar, a referida lei e o Terra Legal passam ter validade para todo o território nacional, pois “as disposições desta Lei à regularização fundiária das ocupações fora da Amazônia Legal em áreas urbanas e rurais e do Incria” (Art. 40-A).<sup>18</sup>

Associado a essa nacionalização do Programa Terra Legal, o texto aprovado do PLV ampliou o limite máximo de áreas ocupadas que podem ser legalizadas de 1500 para 2500 hectares (Art. 6º. §1º). Ainda mais,

<sup>18</sup> A minuta da MP de 2016 estendia a validade do Programa Terra Legal até 2022 (ver SAUER, 2016), pois a Lei nº 11.952 “estabeleceu o prazo de cinco anos” as atribuições de regularização (Art. 33) e o Decreto 8.273, de 26 de junho de 2014, em seu art. 1º, prorrogou este por mais três anos, ou seja, até 2017, sendo que a MP é omissa sobre prazos. O novo Art. 33 transfere “[...] do Incria para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal”, sem qualquer limite temporal.



nos casos de ocupações de áreas maiores que 2500 hectares, o pretensão proprietário poderá regularizar até este limite (Art. 14), sem haver previsão para a destinação do restante da área pública ocupada irregularmente. Ainda, ampliou o prazo limite para ocupação original da área de 2003 para 2008, consolidando a ideia de que novas ocupações irregulares serão permanentemente fruto de novos processos de regularização, cada vez mais permissivos.

Na mesma toada do § Único do Art. 21 da Lei da Reforma Agrária (ou seja, autorização para “celebrar contratos de integração”), o texto aprovado abre possibilidades de regularizar áreas pelo Programa Terra Legal em que a exploração direta é feita “com ajuda de terceiro” (Inciso III do Art. 2º) e com “exploração indireta” (Inciso IV do mesmo artigo).

Houve uma distorção total da concepção de “exploração direta”, pois foi definida como “atividade econômica exercida em imóvel rural e gerenciada diretamente pelo ocupante com o auxílio de seus familiares, com a ajuda de terceiro, ainda que sob assalariados, ou por meio de pessoa jurídica de cujo capital social ele seja titular majoritário ou integral”. Estas formulações, em outras palavras, permitem a regularização de terras “gerenciadas, de fato e de direito, por terceiros” (termos do PLV e do texto sancionado), abrindo possibilidades para a legalização de laranjas, ou seja, a regularização de áreas por pessoas sem qualquer vínculo efetivo com as terras.

O texto aprovado da MP criou possibilidades para alienar (vender/comercializar) terras regularizadas, sem respeitar os prazos já estabelecidos (Arts. 12 e 17). O §3º do Art. 15 do texto anterior da Lei – “os títulos referentes às áreas de até 4 (quatro) módulos fiscais serão intransferíveis e inegociáveis” por um prazo de 10 anos – é suprimido do texto aprovado. A supressão deste parágrafo na redação da MP abre a possibilidade de alienar áreas regularizadas sem qualquer restrição temporal.

Se anteriormente a referência era o valor mínimo da Planilha de Preços Referencial (PPR), adicionados descontos de ancianidade e tamanho da área, agora a Lei aprovada fixou índices de 10 a 50% do valor mínimo da pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária elaborada pelo Incra (Art. 12). Manteve a isenção de pagamentos para regularização das ocupações de terras públicas de até um (01) módulo fiscal (Art. 11) e, para as áreas acima de um módulo até 2.500 hectares, estabeleceu estes percentuais entre 10 e 50% do valor mínimo. Nos termos do Ministério Público Federal (MPF, 2017, p. 2), isto significa que terras

públicas serão transferidas para particulares “[...] em condições econômicas bastante vantajosas, sem a necessidade de realização de prévio procedimento licitatório”.

O texto da MP havia estabelecido um escalonamento de acordo com o tamanho para o pagamento do imóvel regularizado, mas os limitando a 50%, sendo que a lei anterior era de 80% do valor da PPR. Extrapolando o estabelecido no art. 12, §3º, da Lei 11.952 (“poderão ser aplicados índices diferenciados para a alienação ou concessão de direito real de uso das áreas onde as ocupações não excedam a 4 módulos fiscais”), a nova lei simplesmente estabelece percentuais de 10% a 50% da pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária elaborada pelo Incra. Qualquer tipo de escalonamento ficará a critério de regulamento posterior, mas o texto da lei não impede, por exemplo, que áreas de 2.500 hectares sejam regularizadas com índices próximos a 10% do preço mínimo, pois apenas estabelece um teto de 50%.

Em relação aos pagamentos, as áreas regularizadas pelo Terra Legal terão melhores condições de pagamento que os lotes de reforma agrária. Em primeiro lugar, áreas regularizadas pelo Terra Legal com até um (01) módulo fiscal estão isentas. No entanto, nos assentamentos, a Lei (§ 5º do Art. 18) estabelece que, na outorga de título de domínio, o valor “será estabelecido entre 10% (dez por cento) e 50% (cinquenta por cento) do valor mínimo da pauta de valores da terra nua”, sendo que a isenção só ocorre para os assentamentos criados em terras devolutas discriminadas e registradas em nome do Incra ou da União. Em outros termos, as famílias assentadas terão as mesmas condições de pagamento das áreas regularizadas acima de um módulo até 2.500 hectares.

Além de condições extremamente generosas de pagamento, para dizer o mínimo, na hipótese de pagamento à vista, haverá 20% de desconto (Art. 17, § 2º), reduzindo ainda mais os valores praticados na regularização da ocupação de terras públicas. Uma simulação realizada com os valores estipulados por meio da Instrução Normativa INCRA/Nº 87/2017 mostra que o valor mínimo por hectare (R\$ 7,27) para titulação orbitará próximo do estabelecido anteriormente para o Programa Terra Legal: R\$ 2,99 o hectare.<sup>19</sup>

Ao alterar o previsto no art. 15 da lei 11.952, os conceitos então previstos

<sup>19</sup> A Recomendação do MPF (2017) traz vários exemplos que demonstram que, a partir do novo texto legal, os preços a serem praticados nos casos de regularização de terras públicas por particulares serão absolutamente irrisórios.

para as cláusulas resolutivas são alterados, inclusive sendo eliminada a necessidade “aproveitamento racional e adequado da área”, sendo mantida somente “a manutenção da destinação agrária”, em detrimento do cumprimento da função social das áreas regularizadas.

Além de afastar a necessidade de averbação da reserva legal, para os casos de eventual quebra de cláusula resolutiva conforme previsto no art. 18 da MP, inclusive a ocorrência de desmatamento irregular, o Estado ainda deverá indenizar o ocupante pelas benfeitorias úteis realizadas.

A vistoria para comprovação das cláusulas resolutivas passou a facultativa, de acordo com o §2º do Art. 16. Como bem lembra Tomasi (2017b, p. 4), “a retirada da vistoria para monitoramento do cumprimento das cláusulas resolutivas enfraquece, por um lado, a política de ordenamento e gestão do território em seu sentido mais amplo, e por outro, torna mais frágil a adequação da propriedade rural em seus aspectos ambientais”.

## Considerações finais

Em que pese a existência de pequenos e secundários pontos positivos, a leitura atenta e ampla da MP e, em especial, do PLV e da lei sancionada aponta para uma ampla desregulamentação do domínio, posse e uso das terras no país, afastando os critérios constitucionais da função social, alimentando os processos de crises citadas no texto.

A regularização de latifúndios não só na Amazônia, mas em todo o território nacional, juntamente com os critérios de “consolidação” de ofício dos projetos de assentamento como previsto no texto legal, para além de colocar massivamente um enorme quantitativo de terras no mercado, apontam para um esvaziamento na política de reforma agrária no Brasil, priorizando destinações para as terras públicas que enfraquecem a criação de projetos de assentamento e regularização das posses de comunidades tradicionais.

Tal diretriz ainda cumpre o papel de alimentar o falso entendimento de que as políticas fundiárias devem ser voltadas para o mercado e que este possui condições de resolver os problemas agrários no país. Resta lembrar que as eventuais situações econômicas e sociais presentes entre as famílias de agricultores familiares são alimentadas diariamente pela morosidade e baixa efetividade das ações de desenvolvimento nos projetos de assentamento.

Afastada qualquer possibilidade de veto presidencial da matéria, resta, por fim, aguardar as devidas Ações Diretas de Inconstitucionalidades pela

sociedade civil e Ministério Público, além da organização das organizações do campo e das florestas para a resistência à mercantilização massiva das terras.

## Referências Bibliográficas

ABAG – Associação Brasileira do Agribusiness. **Em reunião com bancada ruralista, Temer reconhece a força do setor.** ABAG e Frente Parlamentar da Agricultura, Brasília, 13 de julho de 2016 – Disponível em [http://www.abag.com.br/sala\\_imprensa/interna/abag-em-reuniao-com-bancada-ruralista-temer-reconhece-a-forca-do-setor](http://www.abag.com.br/sala_imprensa/interna/abag-em-reuniao-com-bancada-ruralista-temer-reconhece-a-forca-do-setor) (acesso em 11/06/2017).

ALFONSIN, Jacques T. A Medida Provisória 759 desterra a cidadania em nome do mercado, **Blog rsurgente**, Porto Alegre, 04 de junho de 2017 – Disponível em <https://rsurgente.wordpress.com/2017/06/04/a-medida-provisoria-759-desterra-a-cidadania-em-nome-do-mercado/> (acesso em 04/06/2017).

BANCO Mundial. **Rising global interest in farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits?** Washington D.C., 07 de setembro de 2010.

BARRETTO, Eduardo. Temer acena com agrados para a bancada ruralista, setor anti-Dilma. **Agência O Globo**, 12 de julho de 2016.

BORLINA Filho, Venceslau. Ministro defende liberação da venda de terras a empresas estrangeiras. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 01 de junho de 2017.

BORRAS, Saturnino (Jun) Jr.; KAY, Cristóbal; GÓMEZ, Sergio e WILKINSON, John. Land grabbing and global capitalist accumulation: key features in Latin America. **Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement**. Vol. 33, nº. 4, 2012, p. 402-416.

BRASIL. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017** que “dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana [...]”. Brasília, Presidência da República, 2017.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória 726, de 12 de maio de 2016**, convertida na Lei 13.341, de 29 de setembro de 2016. Brasília, Planalto, 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.178, de 22 de outubro de 2015**, que “dispõe sobre a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira”. Brasília, Planalto, 2015.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória 636, de 26 de dezembro de 2013**, convertida na Lei 13.001, de 20 de junho de 2014. Brasília, Planalto, 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**, que “dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal”. Brasília, Presidência da República, 1993.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 759, de 26 de dezembro de 2016**, que “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”, 23 de dezembro de 2016.

BRENT, Zoe; ALONSO-FRADEJAS, Alberto; BORRAS, Saturnino M. Jr.; COLQUE, Gonzalo e SAUER, Sergio. **The challenge of interpretation and implementation of the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security in Latin America: Agenda for discussion and moving forward** (relatório de pesquisa). Haia e Roma, International Institute of Social Studies e FAO, 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. A crise financeira global e depois: Um novo capitalismo? **Novos Estudos 86**, CEBRAP, março, 2010, p. 51-72.

BRITO, Gisele. **Venda de terras para estrangeiros: ameaça à soberania nacional e ao acesso à terra**. Brasília, MST, 30 de junho de 2016 – Disponível em [http://www.mst.org.br/2016/06/30/venda-de-terras-para-estrangeiros-prejudica-a-soberania-nacional-e-dificulta-acesso-a-terra-avaliam-](http://www.mst.org.br/2016/06/30/venda-de-terras-para-estrangeiros-prejudica-a-soberania-nacional-e-dificulta-acesso-a-terra-avaliam-especialistas.html)

[especialistas.html](http://www.mst.org.br/2016/06/30/venda-de-terras-para-estrangeiros-prejudica-a-soberania-nacional-e-dificulta-acesso-a-terra-avaliam-especialistas.html) (acesso em 25/10/2016).

BRITO, Brenda e BARRETO, Paulo. Regularização fundiária na Amazônia e o Programa Terra Legal. In: SAUER, Sérgio e ALMEIDA, Wellington (eds.). **Terras e territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas**. Brasília, Editora da UnB, 2011, p. 141-161.

BRUNO, Regina. **Desigualdade, agronegócio, agricultura familiar no Brasil**. Rio de Janeiro, UFFRJ/CPDA, 2016 – Disponível em <http://r1.ufrj.br/esa/V2/ojs/index.php/esa/article/viewFile/712/452> (acesso 11/06/2017)

CAPADR – Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural. **Projeto de Lei nº 4059, de 2012**. Brasília, Câmara dos Deputados, 2016.

CASTRO, Luís F. P. e SAUER, Sérgio. **Marcos legais e a liberação para investimentos estrangeiros em terras no Brasil**. Texto de conjuntura 24. Projeto de Cooperação Técnica UTF/BRA/083/BRA. Rio de Janeiro, Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura, CPDA, 2016.

COELHO, Luana X. P. e SAUER, Sérgio. MP 759: Regularização de direitos ou criação de mercado de terras? **Revista Trincheiras**, Ibase, Rio de Janeiro (prelo).

COLUNA do Estadão (Blog). **Por reforma, governo faz agrado aos ruralistas**. Estado de São Paulo, 15 de maio de 2017. Disponível em <http://politica.estadao.com.br/blogs/coluna-do-estadao/por-reforma-governo-faz-agrado-aos-ruralistas/> (Acesso em 11/06/2017).

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. **Ação Direta de Inconstitucionalidade no. 5.623**, de 14 de novembro, Brasília, 2016.

CPT – Comissão Pastoral da Terra. **Fim da Reforma Agrária e grilagem de terras legalizadas na Amazônia**. Goiânia, CPT, 06 de junho de 2017.

CSA – Comitê de Segurança Alimentar e FAO – Food and Agriculture

Organization. **The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security**. Roma, CFS e FAO, 2012.

DELFINO, Marco A. e BATISTA, Juliana de P. **Brasil à venda: mortes à vista**. Brasília, Instituto Sócio Ambiental (ISA), 01 de junho de 2017 – Disponível em <https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-ppds/brasil-a-venda-mortes-a-vista> (Acesso em 04/06/2017).

DELGADO, Guilherme C. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2012.

DOMINGUES, Filipe. Alta dos alimentos coloca 44 milhões de pessoas na pobreza. **O Estado de São Paulo**, Agência Estado, 15 de fevereiro de 2011.

FARIAS Filho, Sen. Lindbergh et al. **Mandado de segurança coletivo com pedido de liminar**. Brasília, Senado Federal/Supremo Tribunal Federal, 09 de junho de 2017.

FELLET, João. Governo Temer trava demarcações de áreas quilombolas. BBC Brasil, 18 de abril de 2017. Disponível em <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-39625624> (acesso em 18/07/2017).

GOÉS, Leonardo. **Medida Provisória marcará uma nova fase da reforma agrária no país**. Brasília, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. INCRA, 18 de outubro de 2016. Disponível em <http://www.incra.gov.br/noticias/medida-provisoria-marcara-uma-nova-fase-da-reforma-agraria-no-pais> (acesso em 25/10/2016).

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Instrução Normativa INCRA nº 87/ 2017**. INCRA, Brasília, 2017.

INTINI, João M. **Comentários ao Decreto 9.064, de 31 de maio de 2017**, que regulamenta a Lei nº 11.326/2006 e institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar. Brasília, Câmara dos Deputados, 06 de junho de 2017 (não publicado).

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Desenvolvimento Rural. Políticas sociais: acompanhamento e análise nº23**, Diretoria de Estudos e Políticas Sociais, Brasília, IPEA, p. 353-428, 2015.

ISA – Instituto Socioambiental e IEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil. **Proposta de Destaques à MP 759**. Brasília, ISA/IEB, maio de 2017.

JUCÁ, Sen. Romero. **Parecer (CN) nº 1**, de 2017, da Comissão Mista da Medida Provisória nº 759. Brasília, Congresso Nacional, 03 de maio de 2017.

LEITE, Acácio Z. **Estudo da política de implementação de assentamentos com foco no desenvolvimento das famílias**. 220 p. Dissertação de mestrado. Programa de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural, Universidade de Brasília. 2016.

McMICHAEL, Philip. The land grab and corporate food regime restructuring. **Journal of Peasant Studies**. Vol. 39, nº 3-4, p. 681-702, 2012.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Diretrizes voluntárias para a governança responsável da terra, dos recursos pesqueiros e florestais no contexto da segurança alimentar nacional**. Brasília, MDA, 2015.

MEDEIROS, Étore; BARROS, Ciro e BARCELOS, Iuri. Mais de 2 mil imóveis irregulares em terras públicas na Amazônia podem ser legalizados por “MP da grilagem”. **Pública**, 5 de julho de 2017 – Disponível em <http://apublica.org/2017/07/mais-de-2-mil-imoveis-irregulares-em-terras-publicas-na-amazonia-podem-ser-legalizados-por-mp-da-grilagem/> (Acesso em 06/07/2017).

MENEZES, Thereza C.C. A regularização fundiária e as novas formas de expropriação rural na Amazônia. **Estudos Sociedade e Agricultura**. Ano 23, Vol.1, abril/setembro 2015, p. 110-130.

MPF – Ministério Público Federal. **Recomendação nº. 01/2017**. Dourados,

1ª Câmara de Coordenação e Revisão Direitos Sociais e Atos Administrativos em Geral. 12 de julho de 2017.

MORAES, Marcílio de. Saiba como a JBS sugou o BNDES para expandir seus negócios. **Estado de Minas**, 23 de maio de 2017 – Disponível em [http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2017/05/23/internas\\_economia,871042/saiba-como-a-jbs-sugou-o-bndes-para-expandir-seus-negocios.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2017/05/23/internas_economia,871042/saiba-como-a-jbs-sugou-o-bndes-para-expandir-seus-negocios.shtml) (acesso em 03/07/2017).

MUTELA, Hélder. O crescimento populacional e a questão alimentar. **Jornal O País**. Escritório da FAO em Portugal, 25 de julho de 2014, p. 16.  
OSWALD, Vivian. Alimentos mais caros, e nas mãos de poucos. **O Globo**, Rio de Janeiro, 20 de fevereiro de 2011.

PORTAL G1. **Terceira crise do petróleo: mais violenta e perigosa que as anteriores**. 10 de junho de 2008 – Disponível em [http://g1.globo.com/Noticias/Economia\\_Negocios/0,,MUL595739-9356,00-TERCEIRA+CRISE+DO+PETROLEO+MAIS+VIOLENTA+E+PERIGOSA+QUE+AS+ANTERIORES.html](http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL595739-9356,00-TERCEIRA+CRISE+DO+PETROLEO+MAIS+VIOLENTA+E+PERIGOSA+QUE+AS+ANTERIORES.html) (acesso em 30/12/2016).

SAJ – Subchefia de Assuntos Jurídicos. **Nota SAJ nº. 2.897/2016**. Brasília. Casa Civil da Presidência da República. 07 de novembro de 2016.

SAMPAIO, Cristiane. Acórdão do TCU compromete 575 mil famílias assentadas. **Brasil de Fato**, 12 de setembro de 2016 – Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2016/09/12/acordao-do-tcu-compromete-575-mil-familias-assentadas/> (acesso em 11/06/2017).

SANTOS, Rafael O. C. O declínio da reforma agrária. **Boletim Data Luta**, nº. 45, 2011 – Disponível em [http://www2.fct.unesp.br/nera/boletimdataluta/boletim\\_dataluta\\_9\\_2011.pdf](http://www2.fct.unesp.br/nera/boletimdataluta/boletim_dataluta_9_2011.pdf) (Acesso em 20/11/2012).

SAUER, Sérgio. Rural Brazil during the Lula Administrations: agreements with agribusiness and disputes in agrarian policies. **Latin American Perspectives**, Online first, 2017.

\_\_\_\_\_. MP 759 expropria a população pobre do campo (entrevista). **Brasil**

**de Fato**, 25 de maio de 2017 – Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2017/05/25/mp-759-expropria-a-populacao-pobre-do-campo-explica-sergio-sauer/> (Acesso em 04/junho/2017).

\_\_\_\_\_. **Nova Medida Provisória da Reforma Agrária: uma minuta e algumas reflexões**. Texto para Discussão 023/2016. NECAT – Núcleo de Estudos de Economia Catarinense, Florianópolis, UFSC, 2016.

SAUER, Sérgio; PIETRAFESA, José P. e PIETRAFESA, Pedro A. Climate change and agrofuels: Brazilian ethanol and the Cerrado biome. In: ANGELO, Mary J. e Du PLESSIS, Anél (eds.). **Research handbook on climate change and agricultural law**. Cheltenham, E. Elgar publishing, 2017, p. 331-366.

SAUER, S. e BORRAS Jr., Saturnino. ‘Land grabbing’ e ‘green grabbing’: Uma leitura da ‘corrida na produção acadêmica’ sobre a apropriação global de terras. **Campo-Território: Revista de geografia agrária**. Edição especial, junho, 2016, p. 6-42.

SAUER, Sérgio e FRANÇA, Franciney C. de. “Código Florestal, função socioambiental da terra e soberania alimentar”. **Caderno CRH**. Salvador, Vol. 25, nº. 65, maio/agosto, 2012, p. 285-307.

SENADO Federal. Padilha anuncia recriação do Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Senado notícias**, Brasília, 11 de agosto de 2016 – disponível em <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/11/padilha-anuncia-recriacao-do-ministerio-do-desenvolvimento-agrario> (Acesso em 04/junho/2017).

SILVA, José Graziano da. Subtrair espaços à incerteza. **Folha de São Paulo**, 03 de agosto de 2011.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 775/2016** do Processo TC 000.517/2016-0. Brasília, TCU, 06 de abril de 2016.

TEIXEIRA, Gerson. **Medida Provisória nº 759, de 2016** – Dispositivos sobre as Políticas Agrária e Fundiária: Parecer. Câmara dos Deputados,

Brasília, 24/12/2016.

\_\_\_\_\_. **Proposta de MPV alterando a legislação agrária:** Comentários. Câmara dos Deputados, Brasília, 19 de outubro de 2016 (não publicado).

THE ECONOMIST. **Commodity prices and global growth: Back with a vengeance.** 20 de janeiro de 2011 – Disponível em <http://www.economist.com/node/17969925> (acesso em 23 de dezembro de 2016).

TOMASI, André S. **Análise MP 759.** Brasília, Instituto Internacional de Estudos Brasileiros (IEB), abril de 2017 (não publicado).

\_\_\_\_\_. **“Policy brief”: Análise prévia de mudanças em políticas públicas – MP 759.** Brasília, Instituto Internacional de Estudos Brasileiros (IEB), 2017a (não publicado).

\_\_\_\_\_. **“Pontos críticos”: negociação na Câmara dos Deputados.** Brasília, Instituto Internacional de Estudos Brasileiros (IEB), 2017b (não publicado).

TUBINO, Nilton. **Síntese das proposições da CPI Funai e Incra.** Câmara dos Deputados, Gabinete Dep. Patrus Ananias, Brasília, 03 de julho de 2017 (não publicado).

TRUFFI, Renan. A MP 759 coloca terras da reforma agrária na mira do agronegócio. **Carta Capital**, 16 de maio de 2017 – disponível em <https://www.cartacapital.com.br/politica/a-mp-759-coloca-terras-da-reforma-agraria-na-mira-do-agronegocio> (Acesso em 04/junho/2017).

UNCTAD, FAO, FIDA e Banco Mundial. **Principles for Responsible Agricultural Investment that respects rights, livelihoods and resources.** Washington e Roma, 25 de janeiro de 2010 – Disponível em [http://siteresources.worldbank.org/INTARD/214574-1111138388661/22453321/Principles\\_Extended.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTARD/214574-1111138388661/22453321/Principles_Extended.pdf) (Acesso em 05/06/2016).