



Universidade de Brasília (UnB)  
Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS)  
Curso de Doutorado em Desenvolvimento Sustentável (PPGCDS)

**Acácio Zuniga Leite**

**A agenda da terra do século XXI: alterações legislativas, apropriações e  
aprofundamento das desigualdades no campo brasileiro**

Brasília, DF  
Agosto de 2024

**Acácio Zuniga Leite**

**A agenda da terra do século XXI: alterações legislativas, apropriações e  
aprofundamento das desigualdades no campo brasileiro**

Tese de doutorado submetida ao Centro de  
Desenvolvimento Sustentável da Universidade  
de Brasília como requisito parcial para  
obtenção do grau de doutor em  
Desenvolvimento Sustentável.

Orientador:

Prof. Sérgio Sauer

Brasília,

Agosto de 2024

<Ficha catalográfica>

**A agenda da terra do século XXI: alterações legislativas, apropriações e  
aprofundamento das desigualdades no campo brasileiro**

Acácio Zuniga Leite

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Doutor em Desenvolvimento Sustentável.

Membros da banca examinadora:

---

Prof. Dr. Sérgio Sauer, Centro de Desenvolvimento Sustentável – Universidade de Brasília  
(Orientador)

---

Prof. Dra. Doris Aleida Villamizar Sayago, Centro de Desenvolvimento Sustentável –  
Universidade de Brasília (Interno)

---

Prof. Dra. Juliane da Costa Furno – Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Externo)

---

Prof. Dr. Sérgio Pereira Leite – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (Externo)

---

Prof. Dra. Cristiane Gomes Barreto, Centro de Desenvolvimento Sustentável – Universidade  
de Brasília (Suplente)

Brasília, 21 de agosto de 2024.

## AGRADECIMENTOS

Reforço os agradecimentos já presentes na minha dissertação de mestrado, especialmente aos professores e professoras que cruzaram meu caminho até o presente momento.

Ao Sérgio Sauer, que dividiu ideias e dores; motivou, suportou e, acima de tudo, orientou. Sem palavras! Estendo minha gratidão a todo o grupo de orientação e ao Observatório dos Conflitos Socioambientais do Matopiba, que trouxeram discussões calorosas e animadas.

À constelação de professores e professoras que participaram das bancas: Sérgio Leite, Cristiane Barreto, Doris Sayago e Juliane Furno, por todas as inquietações geradas.

Ao coletivo de professores e professoras do CDS, que trouxe muitos gatilhos e me ajudou a formular boas perguntas de pesquisa.

À turma do doutorado, esse grupo heterogêneo pessoas incríveis. Meu agradecimento especial à Marcela e à Lany, que fizeram desse percurso uma travessia muito especial e compartilhada.

Ao Nilton Tubino, Leonardo Melgarejo e ao Danilo Souza, por sempre toparem uma nova elaboração. À Marlene Grade, que me recebeu na UFSC no verão de 2022 e proporcionou um ambiente adequado para que eu tivesse boas condições de estudo.

Aos amigos e amigas do Incra, da Rede Dataluta e do Bolão dos Camponeses, por estarem sempre dispostos ao bom debate.

À Diretoria da Associação Brasileira de Reforma Agrária, meu agradecimento por ser esse espaço de convivência, amizade e reflexão. Em especial ao Bombril e à Nicinha, que partiram no meio dessa jornada e deixaram muitas saudades.

À minha família, pelo apoio incondicional, paciência e pela pressão nos momentos necessários. Em especial à Sílvia, que compartilhou esta jornada e fez comigo muito do que, segundo os manuais acadêmicos, não deveria ser feito: duas reformas, uma mudança de cidade e um filho. Obrigado por tudo e tanto! Aos meus cães, que iniciaram comigo essa caminhada e partiram ao longo do processo.

Há quem pense que quatro anos é pouco tempo para um doutorado. Trago emprestada a ideia de Lênin: há décadas em que nada acontece e há semanas em que décadas acontecem. "Intenso" é um adjetivo apropriado para definir este percurso. E intensa é minha gratidão por ter vivido esse período e pela oportunidade de compartilhá-lo com tantas pessoas que estiveram ao meu lado nessa caminhada.

A todos que atrapalharam: foram imprescindíveis. Nem só de avanços se faz uma caminhada! A todos e todas que, de alguma forma, contribuíram para que este percurso chegasse ao “fim formal”, minha mais sincera gratidão.

## RESUMO

No início dos anos 2000, o aumento da demanda externa por commodities agrícolas e a falta de capacidade dos centros produtores em atender a demanda, junto com o baixo preço das terras e a retomada no preço das commodities, criaram um cenário favorável à implementação das estratégias da concertação política do agronegócio no Brasil e deflagraram uma corrida por terras. A partir deste contexto geral, essa tese procura abordar os motivos e como se constitui a apropriação de terras no Brasil no início do século XXI. A hipótese principal é que a agenda da terra-mercadoria ganhou novo fôlego global no início do século XXI, especialmente para a produção monocultora e exportação de commodities, incentivando a expansão da fronteira agrícola no Brasil. No texto, além da apresentação do fenômeno da corrida mundial por terras, são analisadas mudanças governamentais na agenda da terra no período abordado e seus desdobramentos. Como complemento a essa abordagem histórica, a tese também apresenta reflexões sobre desigualdades decorrentes do processo de apropriação da terra, abordando variáveis sociais, econômicas e ambientais e traz um rastreamento das transações de terra ocorridas durante 2021. Os resultados demonstram que as recentes políticas governamentais favoreceram a expansão do agronegócio. Em conclusão, este trabalho procurou apresentar conteúdo de pertinência não apenas para o campo do desenvolvimento sustentável, mas também para políticas públicas e direitos humanos, apontando subsídios para um debate crítico e informado sobre políticas fundiárias e ambientais no Brasil.

Palavras-chave: land grabbing, Governo Bolsonaro, Governo Temer, Matopiba, desigualdade.

## **ABSTRACT**

In the early 2000s, the increase in external demand for agricultural commodities and the obstacles of producing centers to attend demand, together with the low price of land and the recovery in commodity prices, created a favorable scenario for the implementation of strategies of political consultation for agribusiness in Brazil and triggered a land rush. From this general context, this thesis seeks to address the reasons and how land appropriation is constituted in Brazil at the beginning of the 21st century. The main hypothesis is that the commodity land agenda gained new momentum globally at the beginning of the 21st century, especially for monoculture and commodity exports, encouraging the expansion of agricultural production in Brazil. In the text, in addition to presenting the characteristics of the global race for land and the confluence of crises that created a favorable environment for the advancement of political coordination in agribusiness in Brazil, governmental changes to the land agenda in the period covered and their consequences are presented. As a complement to this historical approach, the thesis also presents reflections on the inequalities arising from the land appropriation process, addressing social, economic and environmental variables and provides a tracking of land transactions that occurred during 2021. The results demonstrate that recent government policies favored the expansion of agribusiness. To conclude, this work seeks to present relevant content not only for the field of sustainable development, but also for public policies and human rights, providing support for a critical and informed debate on land and environmental policies in Brazil.

Keywords: land grabbing, Bolsonaro government, Temer government, inequality.

## LISTA DE GRÁFICOS, FIGURAS, QUADROS E MAPAS

|   |     |
|---|-----|
| <b>Gráfico 01:</b> Brasil - Série histórica dos preços da soja e das terras para produção de grãos, valores correntes - 2002 a 2018 .....   | 16  |
| <b>Gráfico 02:</b> Brasil - Série histórica de área plantada de soja, milho, feijão, arroz e cana-de-açúcar - 1998 a 2022.....  | 17  |
| <b>Gráfico 03:</b> Incra - incremento percentual nas dotações orçamentárias entre 2016 e 2017 ....  | 33  |
| <b>Gráfico 04:</b> Balanço da emissão e entrega de títulos de domínio em 2018 .....   | 76  |
| <b>Gráfico 05:</b> Balanço da emissão e entrega de títulos de domínio em 2019 .....   | 77  |
| <b>Gráfico 06:</b> Incra - alterações no orçamento inicial entre 2014 e 2020.....   | 79  |
| <b>Gráfico 07:</b> Brasil - Estabelecimentos Agropecuários: número e área total – 2006 e 2017 ....  | 81  |
| <b>Gráfico 08:</b> Brasil - Estabelecimentos Agropecuários: variação na área total - 2006 e 2017 .  | 82  |
| <b>Gráfico 09:</b> Grandes Regiões - evolução da quantidade e área de Estabelecimentos iguais ou maiores que 1.000 ha – 1985/1995/2006/2017 .....   | 83  |
| <b>Gráfico 10:</b> Unidades Federativas - área concentrada em estabelecimentos maiores ou iguais a 1.000 ha - 2006/2017 .....   | 84  |
| <b>Gráfico 11:</b> Brasil - Assassinatos no campo - 2000 a 2020 .....   | 85  |
| <b>Gráfico 12:</b> Seleção de municípios - Médias de IFDM em diferentes classes de desigualdade fundiária – 2017 .....  | 86  |
| <b>Gráfico 13:</b> Seleção de municípios - Média do PIB per capita em diferentes classes de desigualdade fundiária – 2017 .....   | 87  |
| <b>Gráfico 14:</b> Seleção de municípios - Média da emissão de gases (LULUCF) em diferentes classes de desigualdade fundiária – 2017 .....  | 88  |
| <b>Gráfico 15:</b> Brasil - frequência, por classes de área, de estabelecimentos que acessaram financiamento – 2017 .....   | 90  |
| <b>Gráfico 16:</b> Brasil - variação da estrutura fundiária 2006/2017 .....   | 97  |
| <b>Gráfico 17:</b> Matopiba - variação da estrutura fundiária (2006/2017) dos dez municípios com maior área colhida de soja em 2017 .....   | 98  |
| <b>Gráfico 18:</b> Matopiba - variação em área colhida de soja e número de estabelecimentos que produzem soja (2006/2017) nos dez municípios com maior área colhida de soja no Matopiba em 2017 ..... | 99  |
| <b>Gráfico 19:</b> Matopiba - variação no número de estabelecimentos que produziram soja e produção nos dez municípios com maior área colhida de soja em 2017 .....                                   | 100 |
| <b>Figura 1:</b> Anvisa - resultado da reclassificação toxicológica .....   | 60  |
| <b>Quadro 1:</b> Brasil - Estratificação do valor total de produção, por classes de área – 2017 .....   | 91  |
| <b>Mapa 1:</b> Estados do Matopiba: Transferência de titularidade – 2021 .....  | 108 |
| <b>Mapa 2:</b> Estados do Matopiba: novos imóveis cadastrados – 2021 .....  | 110 |

## SUMÁRIO

|   |     |
|---|-----|
| APRESENTAÇÃO .....  | 9   |
| 1. CONFLUÊNCIA DE CRISES E CORRIDA MUNDIAL POR TERRAS: A FACE BRASILEIRA DO DESENVOLVIMENTO DO CAPITALISMO NO CAMPO NOS ANOS 2000 ..... | 12  |
| 1.1. NEODESENVOLVIMENTISMO E A TERRA NO BRASIL .....  | 21  |
| 2. DO BOOM DAS COMMODITIES AO APROFUNDAMENTO DA TERRA-MERCADORIA: REGULARIZAÇÃO DA GRILAGEM NO GOVERNO TEMER (2016-2018).....           | 27  |
| 2.1. LEI 13.465/2017 E SUA REGULAMENTAÇÃO: IMPACTO NA POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA .....   | 38  |
| 2.2. MP 759/2016 - LEI 13.465/2017: REGULAMENTAÇÕES DA GRILAGEM.....  | 43  |
| 3. AGENDA DA TERRA E INSUSTENTABILIDADE DO NÃO-DESENVOLVIMENTO: BOLSONARO E O APROFUNDAMENTO DA DESIGUALDADE NO CAMPO.....              | 48  |
| 3.1. BOLSONARO E SEU MÉTODO DE GOVERNAR .....   | 61  |
| 3.2. MP 910/2019: MAIS UMA TENTATIVA DE AVANÇO DA GRILAGEM .....  | 62  |
| 3.2.1 <i>Ampliação das áreas de posse regularizadas sem fiscalização</i> .....  | 64  |
| 3.2.2 <i>Abdicação de fiscalização ou vistoria para a regularização</i> .....   | 66  |
| 3.3.3 <i>Ampliação do prazo de ocupação</i> .....   | 67  |
| 3.3.4 <i>Legalidade e risco ambiental</i> .....   | 68  |
| 3.3.5 <i>Emendas apresentadas que buscavam ampliar a flexibilização da MP 910</i> .....   | 70  |
| 3.3. MEDIDAS INFRALEGAIS DE AGRESSÃO A TERRAS PÚBLICAS E TERRITÓRIOS TRADICIONAIS .....   | 71  |
| 3.4. O INCRA NO GOVERNO BOLSONARO .....   | 74  |
| 4. TERRA E DESIGUALDADES .....  | 81  |
| 4.1. DESIGUALDADES COMBINADAS E DERIVADAS DA CONCENTRAÇÃO DA TERRA .....  | 85  |
| 4.1.1 <i>Desigualdades em escala municipal: desenvolvimento, gases de efeito estufa e PIB per capita</i> .....                          | 86  |
| 4.1.2 <i>Desigualdades no crédito e produção agropecuária</i> .....   | 90  |
| 4.2. DESIGUALDADES E A DIMENSÃO FISCAL .....  | 92  |
| 5. APROPRIAÇÃO E CONCENTRAÇÃO DE TERRAS NO MATOPIBA .....   | 95  |
| 5.1. DINÂMICA DA POSSE DA TERRA NO MATOPIBA .....   | 97  |
| 5.2. UMA PROPOSTA METODOLÓGICA PARA RASTREAR AS NEGOCIAÇÕES DE TERRA NO MATOPIBA .....  | 102 |
| 5.3. SISTEMA NACIONAL DE CADASTRO RURAL DO INCRA: PREMISSAS E RESSALVAS SOBRE OS DADOS .  | 104 |
| 5.4. UMA PROPOSTA DE ANÁLISE PARA AS TRANSAÇÕES DE TERRAS UTILIZANDO OS DADOS DO SISTEMA NACIONAL DE CADASTRO RURAL .....               | 106 |

|   |     |
|---|-----|
| 5.5. AS TRANSAÇÕES DE TERRA NO MATOPIBA.....  | 107 |
| APONTAMENTOS FINAIS PROSPECTIVOS .....  | 113 |
| AGENDAS ABERTAS DE PESQUISA.....  | 115 |
| PONTOS PARA ENFRENTAMENTO DAS FORÇAS HEGEMÔNICAS RELACIONADAS À ATUAL AGENDA DA TERRA . | 116 |
| REFERÊNCIAS .....   | 118 |

## APRESENTAÇÃO

Em caráter preambular, apresento elementos que me movimentaram na escolha do tema de pesquisa e no recorte histórico-político. A ideia é apresentar o processo de elaboração e construção, não só do documento em si, mas o caminho percorrido nas escolhas e delimitações da pesquisa.

A motivação para a elaboração desta tese começou antes mesmo da seleção no doutorado, no distante ano de 2016, quando eu ainda terminava o mestrado na UnB. Procurei dar um pequeno giro na atuação acadêmica avaliando que estávamos iniciando um ciclo mais conservador na agenda política da terra no Brasil a partir do *impeachment* da Presidenta Dilma (2011-2016). Resolvi então sair aos poucos do debate sobre a política de assentamentos, que já vinha em declínio no ambiente acadêmico, e analisar o avanço da concentração da terra. Sem abandonar o debate do desenvolvimento, foi uma tentativa de explorar “um outro lado” do tema.

Tive uma primeira oportunidade ao contribuir, no início do Governo Temer (2016-2018), com a redação de um artigo sobre a edição da Medida Provisória (MP) 759/2016, que apresentava alterações na legislação fundiária. Na sequência, elaborei em conjunto com colegas outras análises que tratavam de uma espécie de ataque à legislação das terras no Brasil, contemplando diversas produções acadêmicas.

No campo de debate sobre as desigualdades, fiz a primeira aproximação ao participar da equipe de pesquisa que produziu o material “Terrenos da Desigualdade: terra, agricultura e desigualdades no Brasil” para a ONG Oxfam em 2016. Apresentei, junto com meu orientador e colegas, a ideia de que municípios com maior concentração fundiária possuíam, em média, resultados menores em termos de desenvolvimento humano e maiores em concentração de renda e pobreza.

Em uma rápida viagem de trabalho ainda em 2016 a Barreiras, no oeste da Bahia, vivi um conjunto de situações que, naquele momento, me instigaram a seguir esse caminho de pesquisa, as quais acho adequado reproduzir aqui. A primeira, a ocorrência de tempestades de areia, fenômeno que eu tinha conhecimento de ocorrer no meio oeste americano, mas não no Brasil. A segunda, a arquitetura urbana formada por muitas casas com muros muito altos e grades. A terceira, a presença de seguranças nos comércios e até a existência de portas giratórias com detector de metais em uma pequena loja de roupas. São materializações de um processo político que constituiu a cidade de Barreiras como um tipo de capital do Oeste baiano.

Durante o curso de doutorado tive a oportunidade de fazer os necessários ajustes e afunilamentos do projeto de pesquisa, tanto no decorrer das disciplinas quanto na qualificação e na elaboração da tese. A congruência entre a experiência distópica em Barreiras, a produção para a Oxfam e a própria atividade cotidiana de estudo e acompanhamento da agenda política da terra reforçou a necessidade de olhar para o processo de produção de riqueza e modelo de desenvolvimento nas regiões de relativa expansão recente do agronegócio.

A partir desse conjunto de observações, vivências e estudos, a pergunta de pesquisa da tese é: por que e como se constitui a apropriação de terras no Brasil no início do século XXI?

A hipótese principal é que a apropriação de terras no Brasil no início do século XXI responde à agenda da terra-mercadoria e ganhou novo fôlego global no período, especialmente para a produção monocultora e exportação de *commodities*. A lógica da apropriação, hegemonizou a agenda política nacional não só no discurso, mas em sucessivas mudanças legislativas, aprofundando a concentração fundiária, aumentando a quantidade de latifúndios e aprofundando desigualdades no campo brasileiro.

O objetivo principal é analisar a relação entre avanço da fronteira agrícola e a implementação de arcabouços legislativos que dão suporte à expansão da apropriação (e concentração) de terras. Os objetivos específicos são (i) caracterizar políticas estatais que estimulam a expansão da fronteira e a consolidação do modelo hegemônico de produção agropecuária e (ii) analisar desigualdades derivadas do processo de apropriação e concentração de terras.

A tese apresenta um conjunto de reflexões autorais elaboradas desde 2019. O conteúdo dos capítulos um a quatro derivam da releitura e atualização de material já publicado anteriormente com meu orientador e com demais colegas de trabalho em artigos, capítulos de livros e apresentações em eventos científicos. O capítulo cinco constitui parte inédita, em fase de submissão em revista científica. As reflexões são fruto, em sua maioria, de pesquisas e publicações realizadas por meio do Observatório dos Conflitos Socioambientais do Matopiba, grupo de pesquisa de ciência engajada organizado pela UnB, com atuação em rede com outras instituições, que visa produzir estudos sobre o avanço da fronteira agrícola.

Além desta breve apresentação preambular, o texto está composto por seis sessões. No primeiro capítulo, é apresentado o fenômeno da corrida mundial por terras e a confluência de crises que criou um ambiente favorável para o avanço da concertação política do agronegócio no Brasil no início dos anos 2000. O segundo capítulo trata do aprofundamento da lógica terra-mercadoria no Governo Temer (2016-2018), abordando uma série de medidas realizadas

tanto pelo Congresso Nacional quanto pelo próprio executivo em desdobramento ao impeachment. O período do governo Bolsonaro (2019-2022) é abordado no terceiro capítulo, chamando atenção tanto para as medidas em si quanto para o método de governo. O quarto capítulo surge com uma abordagem de desigualdades a partir da apropriação da terra, abordando variáveis sociais, econômicas e ambientais. No quinto e penúltimo item do texto, abordo como a apropriação de terras se materializa na fronteira do Matopiba e apresento um rastreamento das transações de terra ocorridas durante 2021. Por fim, apresento, em forma de síntese, os resultados alcançados e aponto outras agendas de pesquisa abertas.

## CAPÍTULO 1

### 1. CONFLUÊNCIA DE CRISES E CORRIDA MUNDIAL POR TERRAS: A FACE BRASILEIRA DO DESENVOLVIMENTO DO CAPITALISMO NO CAMPO NOS ANOS 2000<sup>1</sup>

Com o déficit na balança comercial durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, em especial a partir da crise cambial de 1999, o setor agropecuário ganhou projeção por sua capacidade de gerar saldos positivos nas transações comerciais diante de um cenário externo que se apresentava bastante favorável às *commodities*. Pela ótica do então governo, esse era o setor que possibilitaria o reequilíbrio das transações correntes do Brasil (Leite, Mauro e Hora, 2021). No final da década de 1990, viu-se a projeção da agricultura industrial, emulada sob o conceito de agronegócio, apresentando uma nova roupagem para a agricultura brasileira (Pompeia, 2021).

No início dos anos 2000, o aumento da demanda externa por *commodities* agrícolas e a falta de capacidade dos centros produtores em atender a demanda (Sauer, 2016), junto com o baixo preço das terras (Gasques, Bastos e Valdes, 2008) e a retomada no preço das *commodities* (Flexor e Leite, 2017), criaram um cenário favorável à implementação das estratégias da concertação política do agronegócio no Brasil (Pompeia, 2021) e deflagraram uma corrida por terras (Sauer e Leite, 2012). Essa corrida por terras também foi alimentada em função de alterações de grandes corporações em seus investimentos, em especial a partir da crise<sup>2</sup> de 2008, no intuito de escapar da volatilidade. Na busca por ativos fixos, esses investimentos alimentaram um novo ciclo de expansão das fronteiras agrícolas, em especial nos países subdesenvolvidos.

Com impactos na opinião pública mundial, foi publicado um relatório do Banco Mundial, em 2010, constatando uma aceleração da demanda por terras em nível mundial (Banco, 2010). A publicação desse relatório acabou dando legitimidade a denúncias e

---

<sup>1</sup> Elaborado a partir de reflexões prévias publicadas principalmente em Sauer e Leite (2017); Leite, Castro e Sauer (2018); Sauer, Tubino, Leite e Carrero (2019); Sauer, Leite e Tubino (2020); Leite, Mauro e Hora (2021); Melgarejo e Leite (2021).

<sup>2</sup> A crise de 2008, também conhecida como "crise dos *subprimes*" ou da "bolha imobiliária" norte-americana, foi deflagrada pela falência do tradicional banco de investimento estadunidense Lehman Brothers, fundado em 1850. Seus efeitos atingiram rapidamente a Europa ganhando o status de crise financeira internacional, que levou a quebra de grandes instituições financeiras. A crise afetou a confiança no sistema financeiro, derrubou as taxas de lucros e o crescimento econômico. Para evitar o colapso, governos das principais potências econômicas se viram obrigados a injetar grandes quantidades de dinheiro na economia e até mesmo reestatizar determinados setores econômicos.

publicações do GRAIN<sup>3</sup> e do *International Land Coalition* (ILC)<sup>4</sup> sobre a apropriação mundial de terras<sup>5</sup>. Em que pese as diferenças de visão política organizações responsáveis por estas publicações, elas resultaram em uma vasta produção acadêmica e também em um acordo assinado pelos países da União Europeia (*The Principles for Responsible Agricultural Investments*), elaborado pela UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento), FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação), FIDA (Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola) e Banco Mundial (2010), com intenção de incidir na agenda internacional em relação à implementação - por países e empresas - de orientações sobre investimentos agrícolas e seus impactos territoriais. O ativo terra voltou a ser elemento relevante em análises econômicas (Borras Jr. *et al.*, 2011), ainda que parte dos intelectuais do agronegócio brasileiro afirme que a terra não é atualmente o fator de produção mais importante.

Essa agenda política, debates e estudos estão diretamente relacionados também 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 refere-se às crises alimentar, ambiental ou climática, energética e, particularmente, a financeira (Borras *et al.*, 2012). Cabe destacar, inclusive, que a procura por terras pode ter ganhado nova intensidade com uma nova espiral nessa combinação de crises, derivadas dos efeitos da pandemia de Covid-19 (Oliveira *et al.*, 2022) e da Guerra na Ucrânia (Dellangelo *et al.* 2023).

No campo da crise alimentar, destaca-se inicialmente o aumento dos preços dos alimentos. A questão recebeu apenas soluções relacionadas à necessidade de aumentar a produção, como se os problemas de abastecimento estivessem restritos aos problemas de 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), ainda que cerca de 1,3 bilhões de toneladas de alimentos sejam desperdiçados. É um volume considerado suficiente para alimentar mais de dois bilhões de pessoas (FAO,

---

<sup>3</sup> GRAIN é uma organização internacional apoia movimentos sociais em suas lutas por sistemas alimentares soberanos e baseados na biodiversidade.

<sup>4</sup> ILC é uma aliança de organizações com o intuito de promover acesso seguro e equitativo à terra,

<sup>5</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 Borras (2016), mas também os demais artigos na mesma edição especial (v. 11, n. 23) da revista Campo-Território.

2019). No Brasil, a saída anunciada pelos governos em 2008 foi a mecanização por meio do Programa Mais Alimentos e pelo Moderfrota (Lima *et al.*, 2009). Nesse contexto em especial, o modelo do agronegócio se autoimpõe como uma suposta condição indispensável de combate à insegurança alimentar (ABAG, 1993; CNA, 2018). Entretanto, a questão alimentar transcende a relação entre extensão de área cultivada e quantidade ou toneladas produzidas de grãos; é central na discussão a dimensão do acesso e uso da terra (McMichael, 2012).

Em segundo lugar, temos 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 desse 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).

No Brasil, as atividades agropecuárias e mudanças de uso na terra e floresta (*Land Use, Land Use Change and Forestry* - LULUCF) representam 75% das emissões em 2022 (SEEG, 2023). Além dos impactos gerais da crise climática nas cidades em função do aumento da frequência de eventos climáticos extremos (Brown, 2020), Rattis e colaboradores (2021) estimaram que 51% da agricultura da brasileira sairá do atual espaço climático até 2030 e 74% até 2060. Apesar de eventuais estratégias de adaptação agrônômica possam mitigar alguns desses impactos, a manutenção local da vegetação nativa é uma parte relevante da solução para estabilização do clima regional.

Uma terceira é a chamada crise financeira, que teve início em 2008 e 2009. Segundo Bresser-Pereira (2010, p. 55), essa 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 bens naturais (lógica da mercantilização da natureza) (Borras *et al.*, 2012).

De 2008 em diante, os processos de financeirização da agricultura e da terra no Brasil se aprofundaram. Silva (2021) destaca que as commodities agrícolas estão, cada vez mais, influenciadas pelos movimentos especulativos, tornando-se uma classe de ativo financeiro. Anteriormente, os derivativos de commodities alimentavam processos rentistas descolados da produção real. Além disso, ocorreram mudanças no arcabouço legislativo com ágil tramitação, indicando que as forças progressistas sequer entenderam do que se tratavam propostas como as Leis 13.986/2020, a Lei do Fiagro (14.130/2021) e Lei do Agro (Lei 14.421/2022).

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), no “motor” dos agrocombustíveis e das plantas de usinas eólicas e solares. 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>6</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).

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.

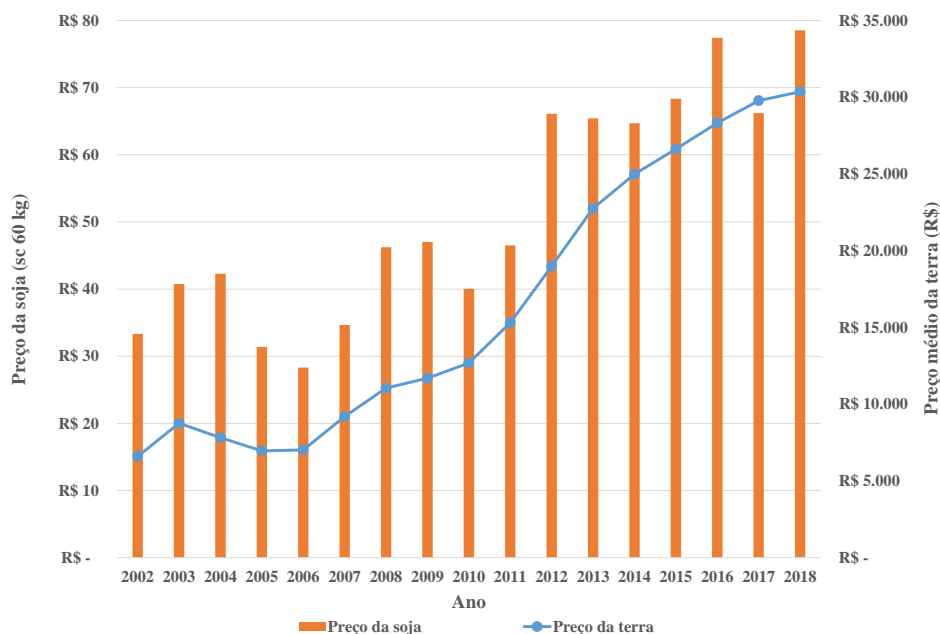
Exemplificando, nesse período destaca-se o crescimento do preço da saca de soja e da terra em áreas de produção de grãos (Gráfico 01). Regionalmente, o preço da terra no período apresentado no gráfico 2 variou de 3,0 a 18,4 vezes o preço base de 2002. O aumento do

---

<sup>6</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.

preço das terras puxado, de um lado, pelo mercado mundial de *commodities* e, de outro, pela política financeira e fundiária do Estado Brasileiro, implicou no aumento da renda da terra, beneficiando seus proprietários, seja pela exploração econômica do solo, ou simplesmente pelo aumento do preço destes ativos (Gonçalves, 2005).

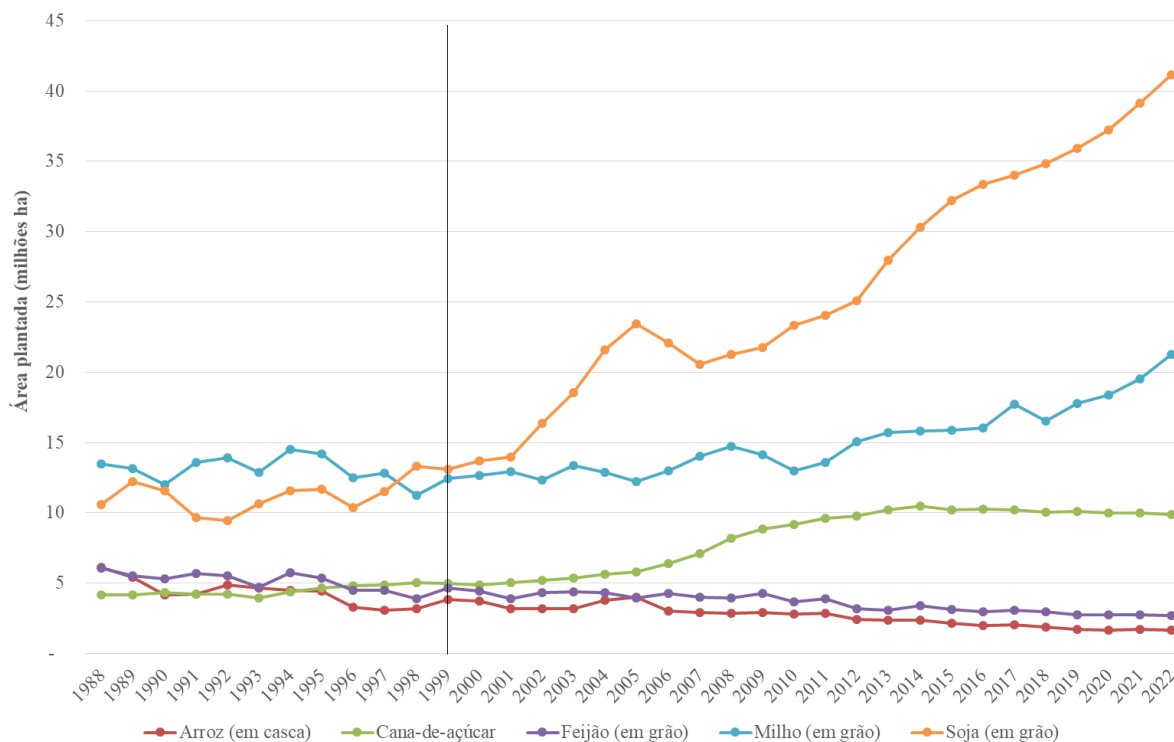
**Gráfico 01:** Brasil - Série histórica dos preços da soja e das terras para produção de grãos, valores correntes - 2002 a 2018.



**Fonte:** Cepea, 2020; Informa Economics FNP, 2019. Elaboração própria

Esse processo implicou a incorporação de novas áreas controladas pelo modelo hegemônico do capitalismo no campo, em especial com o aumento da área plantada de soja e avanço da fronteira agrícola. Soja, milho e açúcar são as três *commodities* agrícolas de maior expansão no Brasil (Sauer e Leite, 2012). No gráfico 02 são destacados o crescimento das áreas plantadas desses cultivos, ao mesmo tempo em que as áreas de arroz e feijão, produtos da cesta básica, demonstram queda.

**Gráfico 02:** Brasil - Série histórica de área plantada de soja, milho, feijão, arroz e cana-de-açúcar - 1998 a 2022.



Fonte: IBGE/PAM, 2024. Elaboração própria.

As áreas de soja, milho e cana-de-açúcar aumentaram 137,39% entre 1999-2022, enquanto as áreas de produção de alimentos da cesta básica, como arroz e feijão reduziram em 48,69%. Com um pico em 2005 e ligeira queda entre 2006-2007, as áreas de soja encontram uma ascensão desde 2008. Entre 2012 e 2022 ocorreu a incorporação de grandes extensões territoriais à nova lógica produtiva. O Centro-Oeste, por exemplo, considerado celeiro do mundo no contexto das *commodities* brasileiras na retórica do agronegócio, viu crescer as áreas plantadas da cana-de-açúcar em 360%, do milho 458%, da soja 271% e do algodão em 242%, entre 2019 e 2022.

Na prática, esse processo de aumento do preço da terra a torna garantia real por excelência para abrir portas de acesso a mais financiamentos no mercado financeiro. Assim, quanto maiores forem esses financiamentos, maior será o aumento dos preços das terras. Além de se constituir no grande diferencial do aumento da riqueza patrimonial dos grandes proprietários de terra. Isso explica, em grande medida, a corrida em busca de terras, sobretudo,

nas novas fronteiras agrícolas, como na Região do Matopiba<sup>7</sup>. Também ajuda a entender o interesse estrangeiro em adquirir terras no Brasil com eco no Congresso Nacional, através do Projeto de Lei (PL nº 4.059/2012), que visa permitir o avanço na estrangeirização das terras e de grande interesse de fração da concertação política do agronegócio.

Neste contexto, diante de uma agricultura cada vez mais financeirizada, o agronegócio dispõe de dois importantes ativos negociáveis: terra e *commodities*, que conferem uma base real de produção e o lastro necessário e extremamente funcional para que o capital financeiro siga se reproduzindo. Esse cenário foi construído nesse primeiro quarto de século, com a edição da Lei 11.076/2004 que criou uma nova regulamentação financeira da produção agropecuária com instrumentos de financiamento denominados Certificado de Depósito Agropecuário (CDA), *Warrant* Agropecuário (WA), Certificados de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA), Letra de Crédito do Agronegócio (LCA) e Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA). Posteriormente, foi aprovado “a toque de caixa” o PL 5191/2020, transformado em Lei 14.130/2021. A referida lei que cria a modalidade Fundos de Investimento nas Cadeias Produtivas Agroindustriais (FIAGRO) possibilitando a criação de condomínios para aquisição de terras e, de forma escamoteada, a participação de pessoas físicas e jurídicas estrangeiras em sociedades que adquiram imóveis rurais sem nenhum controle.

Isso ajuda a entender o poder real do setor ruralista e sua participação ativa em diferentes governos. Mesmo nos governos “populares” vigentes entre 2003 e 2016, esses interesses se fizeram presentes de forma intensa (Svampa, 2013). Nesse período, tal situação consolidou a posição do Brasil como pasto e lavoura mundial, ao mesmo tempo que investia no combate à fome e na erradicação da pobreza dentro de um pacto neodesenvolvimentista (Boito Junior e Berringer, 2014).

Trata-se de uma nova fase do modelo de modernização agrícola, baseado na concentração fundiária, no controle oligopolizado dos mercados (antes e depois da porteira) e na adoção de novas tecnologias que, a partir de sua reinserção nas cadeias globais de valor, condiciona a economia interna a uma dinâmica econômica calcada na especialização regressiva do comércio. O resultado é um incremento econômico e político extraordinário

---

<sup>7</sup> O Matopiba, acrônimo formado com as iniciais dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, é uma região formada pela totalidade do estado do Tocantins e diferentes frações dos outros estados, se constitui em uma dessas áreas de grandes transformações socioeconômicas e ambientais derivadas do recente processo de implementação do modelo de produção do agronegócio.

do agronegócio (Bruno, 2016; ABAG, 2017), com consequências nefastas para as políticas fundiárias e de distribuição de renda no campo brasileiro.

Nas discussões em curso acerca da evolução do agronegócio no Brasil, seus aspectos positivos são geralmente colocados em primeiro plano. Apoiadas numa visão de curto prazo e alimentadas pelo *boom* da produção de *commodities* (Sauer e Leite, 2012), essas análises concentram-se nas supostas vantagens econômicas comparativas da inserção do País na economia globalizada por meio de uma economia primário-exportadora (CNA, 2018; Cruvinel, 2009; Cadernos FGV Projetos, 2019; MAPA, 2019). Entretanto essas crenças vêm sendo contestadas por um número crescente de intérpretes que insistem na necessidade de uma avaliação mais rigorosa das múltiplas externalidades negativas geradas pela adoção desse modelo produtivo (Delgado, 2012; Domingues *et al.*, 2014; Delgado e Bergamasco, 2017; Pompeia, 2020). Como exemplos, podemos citar a contaminação das águas (Alonso *et al.*, 2018), a erosão biocultural (Toledo & Barrera-Bassols, 2015), a intensificação dos conflitos pela posse de áreas agricultáveis (Sassen, 2016), o aumento da concentração fundiária (Santos e Glass, 2018) e dos desmatamentos (Domingues *et al.*, 2014), além do comprometimento da segurança alimentar de amplos setores marginalizados da população e mesmo da soberania nacional (CONSEA, 2014; Santos e Glass, 2018). Esta abordagem crítica associa também as ameaças à saúde individual e coletiva ao comprometimento acelerado dos sistemas de suporte da vida no planeta (Fernandes *et al.*, 2013; Carneiro *et al.*, 2015; UNCTAD, 2013; IAASTD, 2016; Hallmann *et al.*, 2017; Bombardi, 2019; Sánchez-Bayo e Wyckhuys, 2019; Acción por la Biodiversidad, 2020; WEF, 2020a; 2020b).

Mais recentemente, as complexas relações envolvendo a dinâmica de sistemas agroalimentares, as mudanças climáticas e as políticas de promoção da saúde vêm adquirindo uma projeção mundial, a exemplo da publicação do relatório da Comissão Lancet (Swinburn *et al.*, 2019). Nesse documento, o cenário atual é caracterizado em termos de uma *sindemia*<sup>8</sup> global de produção e consumo de alimentos envenenados, obesidade, subnutrição e intensificação de distúrbios climáticos.

As evidências disponíveis tendem a confirmar que o modelo dominante de extrativismo agrário (McKay, 2017), inspirado na tradição das *plantations* (McKittrick, 2013), apoia-se em mecanismos que ameaçam o presente e o futuro da humanidade (Zanoni *et al.*, 2011; UNEP, 2016; Fernandes, 2019; ACB, 2019; UNEP & ILRI, 2020). Além de pressupor

---

<sup>8</sup> Quando a interação entre fatores se sobrepõe, acarretando danos maiores do que a simples soma dos danos causados isoladamente por cada fator.

uma utilização intensiva de agrotóxicos e transgênicos, esse modelo é visto como um dos fatores determinantes da tendência de aquecimento global (UNEP, 2016) e da irrupção de novas zoonoses e pandemias – a exemplo da COVID-19 (UNEP, 2016; UNEP & ILRI, 2020; WEF, 2020a; 2020b).

A consolidação desse modelo produtivo atende a interesses específicos de grupos e corporações em detrimento do atendimento de necessidades básicas de povos e nações submetidos às coações impostas pela globalização neoliberal (Shiva, 2003; Santos e Glass, 2018; ACB, 2019; Acción por la Biodiversidad, 2020; Shiva *et al.*, 2020). Trata-se, de uma estratégia renovada de ingerência neocolonialista que substitui as ocupações militares convencionais (Mattis e Hoffman, 2005; Korybko, 2018) por novas formas de controle de dinâmicas territorializadas de desenvolvimento rural excludente.

A dependência crescente do mercado internacional também passou a exigir do Estado o cumprimento de novas funções. Uma delas opera no sentido de assegurar as desregulamentações e flexibilizações exigidas pelo capital para entrar e sair, bem como para viabilizar o uso de suas novas tecnologias como os organismos geneticamente modificados, agrotóxicos etc., com os devidos pagamentos de *royalties* e patentes correspondentes etc. Outra aponta para um Estado normatizador, regulador e fiscalizador que assegure o cumprimento de normas e padrões de qualidade exigidos pelo mercado externo, que garantam confiabilidade e em muitos casos, rastreabilidade, de produtos e processos<sup>9</sup>.

É visível a atuação de um Estado dualista, que tem a força necessária para enfrentar questões de interesse do grande capital e ao mesmo tempo frágil em temas como, por exemplo, da necessária atualização de parâmetros para aferição do cumprimento ou não da função social da propriedade, que seguem sendo da década de 1970, apesar de todas as transformações técnicas e ganhos de produtividade ocorridos no meio rural.

Está criado um cenário de aprofundamento da “mercadorização” da terra e dos bens naturais, alicerçado por diversas alterações legislativas, que retroalimenta a expansão das fronteiras agrícolas e a flexibilização da legislação agrária, dentre outras pautas da agenda ruralista (Delgado, 2012; Pompeia, 2018). Frente às limitações de uma política fundiária de Estado capaz de fazer cumprir a função social da propriedade em sua plenitude, foi fortalecido

---

<sup>9</sup> Situação recente está relacionada à necessidade de cumprir o Regulamento da União Europeia para Produtos Livres de Desmatamento (EUDR). Embora tenha seu foco na questão do desmatamento, em seu artigo 3b, a EUDR estabelece como condicionante a necessidade de produção em conformidade com a legislação, o que pode derivar, por exemplo, para a devida diligência nas esferas fundiária, trabalhista e de uso de agrotóxicos.

um regime fundiário da “terra-mercadoria”, resultando na valorização da renda e da riqueza fundiária. Ao passo que o enfraquecimento das políticas agrárias e fundiárias, em nível federal, acaba por limitar e, em muitos casos, negar as reais possibilidades à “terra de trabalho”, negando direitos elementares de acesso a bens essenciais à vida: terra, água e consequentemente, alimentos (Delgado, 2019).

Por fim, soma-se ao papel atual do Brasil na divisão internacional do trabalho e da produção, a vasta campanha midiática que busca apresentar que o agronegócio é a única forma de produção possível no sistema agroalimentar, de tal forma que, ele se faz presente no inconsciente coletivo como parte da construção nacional. Isso se ramifica, também, nos estudos acadêmicos além dos impactos provenientes das normas advindas dos poderes executivo e legislativo e da ação do poder judiciário.

Ressalvado o esforço realizado por Delgado (2019) quando trata do processo de (des)regulamentação da terra, desde a Constituição Federal de 1988, há uma lacuna na sistematização dos diversos mecanismos de entrega dos bens da natureza que fazem parte do patrimônio brasileiro. Igualmente, há um hiato na compreensão de que as diversas investidas, sejam ambientais, agrárias ou minerais, não foram setoriais, mas que fizeram parte da política econômica.

Na sequência, são apresentadas em contexto as principais alterações da legislação agrária em esfera federal, com destaque para as ocorridas a partir de 2008, que aprofundam a lógica de terra-mercadoria.

### **1.1. Neodesenvolvimentismo e a terra no Brasil**

A primeira década do século XXI foi marcada por um ciclo de governos progressistas em diversos países da América Latina. Esses governos se mantiveram por sucessivos mandatos presidenciais, possibilitando a criação e implementação de políticas resultando em avanços sociais. Contraditoriamente, forças conservadoras também conseguiram, nesse mesmo período, pautar e implementar suas agendas regressivas. As pautas com foco nas necessidades humanas foram afrontadas pelas que atendem os interesses do capital (Gomes Júnior e Pereira, 2013), por meio dos poderes executivo, legislativo e judiciário. Como exemplo, ataques foram realizados à proteção ambiental com as alterações do Código Florestal (França e Sauer, 2012; Brancalion *et al.*, 2016), da legislação agrária (Cunha, 2017;

Leite, Castro e Sauer, 2018) e mineral (Gonçalves, Milanez e Wanderley, 2018; Lopes e Oliveira, 2018).

A conformação de um governo de caráter progressista, comprometido com a superação da agenda neoliberal, sinalizava para a construção de uma agenda posteriormente definida como “neodesenvolvimentista” (Milanez e Santos, 2013), que sinalizava para a estruturação do setor de transformação e a redução da desigualdade. Entretanto, seja pelo peso da concertação do agronegócio na agenda política interna ou pela agenda imperialista, vivenciamos nos quinze primeiros anos do século XXI um forte processo de especialização produtiva para a produção de commodities e expansão das fronteiras agrícolas no rural brasileiro, sem a superação dos problemas históricos. O golpe em 2016 e a eleição de Bolsonaro em 2019 aprofundaram elementos da agenda anterior e fizeram emergir novos elementos que atualizam a questão agrária brasileira.

Apesar dos avanços na construção de políticas relevantes de inclusão social, assim como de outras políticas específicas para a agricultura familiar e para o público beneficiário da Reforma Agrária (Fernandes, 2013), o pacto em questão não abriu espaço para demandas históricas, tais como, para uma Reforma Agrária ampla e massiva e o enfrentamento radical da concentração da terra. Ainda que os anseios das forças progressistas que compunham a frente neodesenvolvimentista não tenham sido alcançados na sua totalidade, é importante reconhecer os avanços na destinação de terras no período 2000-2016. Em especial, cabe destacar que a criação de assentamentos nas regiões Norte e Nordeste serviram como um *buffer*, ainda que permeável, ao *land grabbing* na região, impondo barreiras ao avanço da fronteira agrícola e, eventualmente, fazendo-a retroceder.

Um processo preocupado com a gestão das terras públicas foi iniciado em 2003 por meio da categorização de assentamentos especiais, criação de unidades de conservação de proteção integral e uso sustentável e garantias de direitos coletivos. Em 2004, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) editaram a Portaria Conjunta 10 visando o recadastramento de imóveis cadastrados como posse por simples ocupação em glebas públicas, com objetivo de combater a grilagem e, com a inibição dos cadastros destes, excluir essas áreas do financiamento bancário. Nesse contexto, em 2006, foi lançado o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM).

A contraofensiva, capitaneada pelo Congresso Nacional não tardou e, em 2005, foi sancionada a Lei nº 11.196, autorizando a expansão do limite de regularização fundiária na

Amazônia para 500 ha sem o devido debate na sociedade.<sup>10</sup> Na sequência, o Governo Federal editou a MP 458/2009, convertida em Lei nº 11.952, que estabeleceu novas regras para a regularização fundiária na Amazônia Legal. Em breve síntese, nessa última lei foi criada a figura do marco temporal de 2004 para a regularização de ocupações e estabelecido um limite de área novo, de 15 módulos fiscais<sup>11</sup>. Ou seja, num curto período, a área regularizável saltou da legitimação de posse de até 100 ha, para 500 ha e posteriormente para 15 MF. Adicionalmente, em 2015, foi editada a Lei 13.178 que flexibilizou a ratificação de títulos emitidos pelos Governos na faixa de fronteira, que é de responsabilidade da União. Por fim, nesse rol de alterações legislativas em nível federal, cabe registrar a edição, em 2012, da Lei nº 12.651, que alterou o Código Florestal de 1965.

Dada a repercussão e centralidade da Lei 11.952, que estimulou diversas alterações legislativas em nível estadual, são destacados no texto aspectos principais tanto da MP que a originou quanto sobre o texto aprovado. É prudente lembrar que o contexto em que esse tema foi tratado nos últimos anos é o da “república do fato consumado”, consolidando grandes propriedades por meio da legitimação de posses. O Estado não se antecipa para promover a ocupação ordenada do território ao mesmo tempo que não reconhece a presença de povos e comunidades tradicionais nesses territórios.

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 críticas por parte das organizações do campo e também de setores acadêmicos, em especial no campo da geografia agrária. A MP 458 foi justificada com argumentos de que seria necessário regularizar as posses históricas, criando mecanismos legais para fiscalizar e punir crimes ambientais, especialmente o desmatamento. A aceleração dos procedimentos para a regularização da ocupação de áreas públicas na Amazônia Legal foi interpretada como uma forma de legalizar a apropriação

---

<sup>10</sup> Em 15 de junho de 2005, foi publicada a MP nº 252. Denominada “MP do Bem”, esta não foi apreciada no Congresso e perdeu validade em outubro. Parte dos incentivos fiscais que constavam desta MP foram incorporados na MP nº 255/2005. Esta MP 255 foi convertida na Lei 11.196/2005 e, entre os muitos incentivos fiscais, constam descontos sobre ganhos de capital em casos de venda/compra de imóveis (urbanos e rurais) residenciais e isenção de impostos para os imóveis considerados de baixo valor agregado, além da expansão do limite de regularização fundiária para 500 hectares na Amazônia. Posteriormente foram editadas as MPs 458/2009, 759/2016 e 910/2019 ampliando as permissividades em termos de apropriação de terras públicas.

<sup>11</sup> A Lei 11.952 foi objeto de ADI nº 4.269, mas o STF, apesar de conhecer “parcialmente e, na parte conhecida, julgada parcialmente procedente”, manteve o Programa Terra Legal, reafirmando a exigência de “[...] fiscalização dos imóveis rurais de até quatro módulos fiscais, devendo o ente federal utilizar-se de todos os meios referidos em suas informações para assegurar a devida proteção ambiental e a concretização dos propósitos da norma, para somente então ser possível a dispensa da vistoria prévia, como condição para a inclusão da propriedade no Programa de regularização fundiária de imóveis rurais de domínio público na Amazônia Legal e as ações de regularização fundiária na Amazônia Legal” (Fachin, 2017, p. 4).

ilegal de terras públicas, portanto, seria uma “MP da grilagem” (Menezes, 2015; Brito e Barreto, 2011).

A edição da MP 458 tinha como objetivo regularizar 67 milhões de hectares de terras da União em posses irregulares, localizadas em 172 municípios. De acordo com as estimativas governamentais à época, seriam passíveis de regularizar, ou seja, emitir títulos fundiários de posses que somam área de 13,4% de toda a Amazônia Legal.

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou auditoria, sob a forma de fiscalização de orientação centralizada (FOC), em 2020, com o objetivo de avaliar a conformidade do Programa Terra Legal. Com base em dados de 2019, essa auditoria constatou que o programa, “[...] em mais de dez anos de vigência, emitiu 30,7 mil títulos frente à meta de emissão de mais de 140 mil. Caso o programa siga a média dos últimos dez anos, ainda seriam necessários mais de 35 anos para a emissão dos títulos pretendidos [...]” (Arraes, 2020, item 130). Constatou ainda que “as titulações nos estados até o exercício 2018 totalizam 9,3 mil no Pará, 8,2 mil no Amazonas, 5,6 mil em Rondônia, 3,6 mil no Maranhão, 1,5 mil no Tocantins, 910 no Amapá, 697 no Acre e 601 no Mato Grosso” (Arraes, 2020, item 133). O TCU concluiu que a área titulada pelo Programa Terra Legal foi de apenas “[...] 2,1 milhões de hectares, que representa somente 13% da área georreferenciada de 16,1 milhões ha, de áreas particulares não destinadas pertencente à União, nos estados da Amazônia Legal, inclusive Roraima” (Item 134).

De acordo com o Acórdão TCU 727/2020, em que a relatora Ministra Ana Arraes consolidou oito auditorias de conformidade sobre Regularização Fundiária na Amazônia Legal, as cláusulas resolutivas relativas à manutenção da destinação agrária, ao respeito à legislação ambiental e ao pagamento das parcelas não estavam sendo cumpridas em 95% das áreas tituladas do Programa Terra Legal selecionadas como amostra (Arraes, 2020, item 40). A consequência é o descumprimento da função social da propriedade e também a frustração de expectativa de receita.

Além das resistências à criação do Programa Terra Legal em 2009, outras medidas legais foram duramente criticadas<sup>12</sup> nos anos 2000. A Lei 13.178, em 22 de outubro de 2015 – que trata da “ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de

---

<sup>12</sup> A Lei 13.001/2014, oriunda da MP nº 636/2013, trata da “liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, concede remissão nos casos em que especifica” – por exemplo, dívidas com crédito instalação; crédito habitação, Programa de Aquisição de Alimentos, entre outros –, relacionados créditos concedidos no âmbito dos programas de reforma agrária. O art. 2º, ao relacionar a propriedade da habitação (construída com créditos públicos) à titularidade do lote, poderia abrir brechas para a titulação privada de lotes da reforma agrária.

terras públicas situadas nas faixas de fronteira” – também sofreu resistências, inclusive medidas judiciais como a apresentação de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) ao Supremo Tribunal Federal (STF).<sup>13</sup>

Entre as diversas alegações de inconstitucionalidade contidas na Lei 13.178, a ADI protocolada pela CONTAG enfatizou que “[...] a ratificação de registros de imóveis de 2.500 hectares, quando atendidos os requisitos [obrigação de cultivar, moradia habitual e aproveitamento com função social] só poderá ser concedida ou deferida após a aprovação do Congresso Nacional” (CONTAG, 2016, p. 39).

Já a alteração do Código Florestal é bastante emblemática na medida em que, a partir de uma série de alterações no arcabouço legislativo nacional, foram aprofundadas as possibilidades de captura da renda da terra (Oliveira, 2007). A alteração no Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012), permitiu, dentre outras coisas, a regularização de áreas ambientalmente alteradas e surge no mesmo contexto de flexibilização das ações de destinação de terras públicas (Leite e Molina, 2019). A partir dele se estruturou ampla coalizão do agronegócio e um novo padrão de representatividade do agronegócio a partir da projeção de entidades ligadas a cadeias produtivas específicas como a Aprosoja (Pompeia, 2021).

No Brasil, esse ciclo progressista foi interrompido por uma crise política e econômica, causada tanto pelas pressões do imperialismo estadunidense e seus aliados para destruir a esquerda latinoamericana, quanto pelas limitações inerentes ao neodesenvolvimentismo (Fuser, 2018). A frente que dava sustentação ao Governo foi sendo dissolvida, dando fim ao bloco neodesenvolvimentista constituído.

Apesar de o Censo Agropecuário 2017/2018 não ter aferido com boa precisão os resultados da captura de terras derivada do avanço do capitalismo no campo durante o período neodesenvolvimentista (Marques, 2021)<sup>14</sup>, é possível afirmar que diversas regiões demonstram uma centralização da posse da terra e o crescimento da área total dos estabelecimentos agropecuários acima de 1.000 hectares. A título de exemplo, saltam aos olhos os resultados (i) no Estado de São Paulo, com a redução da área total em todas as classes de área abaixo de 2.500 ha e a incorporação de 1,4 milhões de ha na classe acima de 2.500 ha e (ii) nos dez municípios com maior volume de produção de soja no Matopiba, com

---

<sup>13</sup> Em nome de várias entidades agrárias (Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA, Comissão Pastoral da Terra – CPT, Via Campesina Brasil, etc.), a Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura (Contag) entrou com ADI nº 5.623 em 2016 contra a Lei 13.178/2015.

<sup>14</sup> Sucintamente, tanto a alteração na data de referência de aplicação dos questionários (que abordou o período de entressafra de cultivos de grãos em algumas regiões) quanto eventos climáticos no ano safra reduziram a aferição de estabelecimentos agropecuários na pesquisa.

a redução da área total nas classes de área entre 50 e 2.500 ha e o crescimento de 1,3 milhões de ha na classe acima de 2.500 ha.

Esse processo de captura da terra não foi somente fruto do aquecimento do mercado de terras, mas também do surgimento de um aparato legislativo que deu suporte ao seu avanço e ao aprofundamento das desigualdades na posse da terra, conforme apontado nos tópicos seguintes.

## CAPÍTULO 2

### **2. DO BOOM DAS COMMODITIES AO APROFUNDAMENTO DA TERRA-MERCADORIA: REGULARIZAÇÃO DA GRILAGEM NO GOVERNO TEMER (2016-2018)**

Com o golpe de 2016, capitaneado pelas frações de classe que possuem maior vínculo com o neoliberalismo ortodoxo, e a posse de Michel Temer, foi aberta a rearticulação das agendas política e econômica que deram sustentação ao neoliberalismo brasileiro na década de 1990. O golpe afetou profundamente as diretrizes nacionais dos treze anos anteriores, inclusive as políticas agrárias do Governo Federal. Se, por um lado, já existiam dificuldades nos governos de Dilma, quando os resultados foram insatisfatórios do ponto de vista popular (Fernandes, 2017), por outro, as mudanças iniciadas em 2016, primeiro, trazem de volta o ideário neoliberal para a agenda agrária.

Nessa perspectiva, a presente seção reflete sobre o momento político brasileiro sob Temer e sua interface com a questão da terra, enfatizando mudanças legais e cortes orçamentários, bases na construção e formalização do apoio ao golpe de 2016, resultando no desmonte institucional e na diminuição (quando não extinção) de políticas públicas para o campo.

Muitas das mudanças fizeram parte do pagamento do apoio político do processo de *impeachment* à burguesia interna e externa e, conseqüentemente, tinham o intuito de dar estabilidade para um novo bloco de sustentação (incluídos nesse rol o agronegócio, mineradoras, e setores financeiros). A retomada do ideário neoliberal e a política de austeridade implementadas a partir de 2016 resultaram em profundos cortes nos investimentos públicos, minando a capacidade de intervenção do Estado. A crise econômica foi utilizada para justificar a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016<sup>15</sup>, a chamada emenda do "teto dos gastos", que na prática inviabilizava ações estruturantes do Estado, aprofundando o ideário neoliberal.

Os elogios e incentivos ao agronegócio, por parte dos governos de Lula e Dilma, não chegam próximos à aliança e apoio incondicional de ruralistas ao governo Temer. Essas alianças políticas são bem mais antigas, mas o processo de impedimento da presidenta Dilma Rousseff explicitou os apoios ao governo de exceção (Castilho, 2017; Globo Rural, 2016).

---

<sup>15</sup> Fruto da Proposta de Emenda Constitucional 55.

Especialmente após 31 de agosto de 2016, com a consumação do impeachment<sup>16</sup>, instalou-se uma conjuntura política propícia à tramitação de projetos liberalizantes e desnacionalizadores da terra (Castro e Sauer, 2017), combinado com uma série de benesses e medidas legais em apoio às demandas do setor patronal rural.

Os apoios e alianças entre a Bancada Ruralista, explicitados nas relações com a Frente Parlamentar da Agricultura, e o governo Temer não são novidades. O nível de estreitamento dessa aliança política é novo, pois como a própria Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG, 2017) anunciou “foi a primeira vez que um presidente da República participou de um almoço da entidade [da Frente Parlamentar da Agropecuária]”, realizado 12 de julho de 2017. Na ocasião, reafirmou o compromisso do governo com o setor, que se traduziu em perdão de dívidas e outros ganhos como parte das negociações nas votações que arquivaram as denúncias contra Temer (Delgado, 2017; Prazeres e Rebello, 2017).

O primeiro ato de Temer, ainda como governo interino, foi a entrega do comando das estruturas da agenda fundiária ao Partido Solidariedade, em março de 2016, consolidando aliança com uma fração do mundo do trabalho (Barrocal, 2016). Esta aliança rendeu frutos em votações importantes no Congresso Nacional, como na reforma trabalhista.

A extinção do MDA vinculou o Incra ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (ex-MDS) (Brasil, 2016a), assim como as competências para a reforma agrária e a delimitação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos. Isto indicava que o espaço de atuação do órgão deveria ficar restrito ao mínimo social, descolado de uma estratégia de desenvolvimento, ou até mesmo o inviabilizando no atendimento de demandas históricas. Por pressão do Partido Solidariedade, o vínculo foi posteriormente ajustado atrelando o Incra diretamente à Casa Civil da Presidência da República (Brasil, 2016b; 2016c). A recriação do MDA chegou a ser anunciada,<sup>17</sup> mas nunca realizada. A situação de Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário foi um rebaixamento institucional da pauta agrária, reduzida a algumas ações.

O governo Temer apresentou ampla tentativa de alteração de legislações, muitas dessas ainda sem avaliação acadêmica. Dentre as análises que se converteram em publicações científicas, boa parte são setorizadas. Isso porque, apesar de situarem as pressões do capital como fator de impulsão e sustentação da agenda agrária, as fazem sem uma dimensão mais ampliada sobre seus arranjos e desdobramentos. Articulá-las sobre uma mesma mirada subsidia a compreensão da

---

<sup>16</sup> A votação pró impeachment teve adesão de 82,9% da FPA, que aderiu ao governo Temer (Pompeia, 2020).

<sup>17</sup> Anotações de audiência da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, realizada no dia 11 de julho de 2016.

implementação de um projeto neoliberal no governo Temer e permite melhor estimar suas consequências no mundo rural.

A quantidade de iniciativas realizadas por meio de medidas provisórias (MP) retrata a ausência de debate prévio nas casas congressuais e com a sociedade civil organizada. O governo editou 142 MP, nos mais diversos temas, com média de uma medida provisória publicada a cada 6 dias e meio, representando maior média histórica desde 1995 (Barbiéri e Mazui, 2018).

Em sua concepção original, tal dispositivo deve ser empregado apenas em casos de relevância e urgência, quando a normatização não pode aguardar a tramitação de um PL (que pode demorar vários anos até sua aprovação), já que entra em vigor assim que assinado pelo Presidente. A permanência do seu efeito está condicionada à aprovação em até 120 dias pelo Congresso. Medidas provisórias foram, assim, opções rápidas para normatizar temas de interesse do governo Temer. O próprio Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal, que deveriam manifestar-se quanto ao atendimento das prerrogativas para a edição de medidas provisórias, não o fizeram (Balera, 2009).

As diversas sinalizações e apoios políticos do governo Temer ao agronegócio e ao capital internacional, alterando profundamente a questão da terra (Castro e Sauer, 2017), se materializaram em várias Medidas Provisórias, a exemplo das MPs 733, 756, 758 e 759 todas de 2016. Esta última, por tratar especificamente de amplas alterações na legislação fundiária, será analisada em uma seção específica.

A MP 733, de 15 de junho de 2016 (convertida na Lei nº 13.340, de 28 de setembro de 2016) concedeu facilidades financeiras e jurídicas a setores historicamente privilegiados no campo. Esta MP autorizou que produtores rurais inscritos na Dívida Ativa da União, e com débitos originários das operações de securitização e Programa Especial de Saneamento de Ativos (PESA), liquidassem o saldo devedor com abatimentos entre 60% e 95%. Dívidas acima de 1 milhão de reais ganharam descontos de até 65%, além de outras benesses como a suspensão do ajuizamento e do prosseguimento das execuções fiscais em andamento até o final de 2017.

Na contramão de uma possível cobrança de débitos, a MP 733 premiou os maiores devedores da União, consumindo recursos que poderiam atender cerca de 120 mil famílias acampadas, demandando acesso à terra em 2015. De acordo com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), em 2015, 18.602 pessoas físicas e jurídicas possuíam dívidas de mais de R\$ 10 milhões com a União. Juntas, essas dívidas somavam R\$ 1,2 trilhões. Entre os devedores, 4.013 pessoas físicas e jurídicas, também detentoras de terras, possuíam dívida

acima de R\$ 50 milhões, totalizando mais de R\$ 906 bilhões em impostos devidos (OXFAM, 2016, p. 18 e 19).

A apropriação de recursos e terras, com ampliação da lógica predatória do agronegócio, também orientou a edição das Medidas Provisórias 756 e 758. A MP 756 alterava os limites da Floresta Nacional (Flona) do Jamanxim (localizada em Novo Progresso), a reduzindo de 1.301.120 hectares para 557.580 hectares, bem como do Parque Nacional do Rio Novo, localizado nos municípios de Itaituba, Jacareacanga e Novo Progresso (Pará). Esta redução seria feita com a criação da Área de Proteção Ambiental (APA) do Jamanxim, com 542.309 hectares, unidade de conservação mais flexível, permitindo inclusive a venda de terras, desmatamento do tipo “corte-raso” e realização de atividades econômicas como mineração e agropecuária.

As MPs 756 (vetada integralmente em 19 de junho de 2017) e 758 (vetada parcialmente e convertida na Lei nº 13.452, de 19 de junho de 2017), de 19 de dezembro de 2016, permitiram diminuir mecanismos de controle fundiário e ambiental de unidades de conservação e ampliar a exploração de áreas sensíveis na Amazônia. A redução da área da Flona Jamanxim e a criação da APA Jamanxim ampliaram riscos de desmatamento e devastação, devido à redução do status de conservação de uma grande área; redução sendo feita em meio à maior alta do desmatamento na Amazônia desde 2009.

As repercussões nacional e internacional desta redução de uma unidade de conservação – inclusive o anúncio da Noruega de diminuir o apoio ao Fundo Amazônia – pressionaram o governo Temer, que acabou vetando integralmente a MP, em vez de sancionar a nova lei (Hershaw e Sauer, 2017). Nas razões do veto, o Ministério do Meio Ambiente (2017) considerou que as modificações propostas alteravam substancialmente o regime de proteção das unidades de conservação, com comprometimento e fragilização da preservação ambiental em uma região sensível da Amazônia.

A MP 758 alterava os limites do Parque Nacional do Jamanxim e da Área de Proteção Ambiental (APA) do Tapajós. Cerca de 862 hectares deixariam de ser protegidos pelo Parque para dar lugar às obras da Estrada de Ferro 170 (conhecida como Ferrogrão) e expansão do leito da BR-163, a rodovia Cuiabá-Santarém, infraestrutura de transporte para o escoamento da produção agropecuária (Hershaw e Sauer, 2017).

Durante a tramitação, a MP 758, convertida em Projeto de Lei de Conversão nº 17/2017, sofreu maiores alterações ampliando o potencial de agressão à floresta amazônica pelo agronegócio. O veto parcial admitiu que a modificação proposta alterava

substancialmente o regime de proteção do Parque Nacional, alcançando mais de 100 mil hectares, com potencial de comprometer e fragilizar a preservação ambiental. Os demais pontos da MP foram convertidos na Lei nº 13.452, de 19 de junho de 2017, ainda assim agradando setores do agronegócio, pois abriu as possibilidades de investimentos em infraestrutura com a construção da Ferrogrão.

A edição da MP 793, em 31 de julho de 2017, e a derrubada dos vetos à Lei nº 13.606, de 9 de janeiro de 2018 (Marcello, 2018), são emblemáticos do fortalecimento da Bancada Ruralista no Congresso Nacional e do recrudescimento da pauta do agronegócio com o governo Temer. A MP 793, e consequentemente a lei, versa sobre o Programa de Regularização Tributária Rural junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Em outras palavras, trata de um “Refis Rural”, uma mescla de perdão e refinanciamento de dívidas previdenciárias com o Fundo de Assistência do Trabalhador Rural (Funrural). Esta MP, no entanto, perdeu sua vigência por decurso de prazo (não foi votada no Congresso no prazo regimental de 90 dias) em 28 de novembro de 2017.

A contribuição ao Funrural incide sobre a receita bruta da comercialização da produção e é paga pelos empregadores para custear a aposentadoria dos trabalhadores. O Supremo Tribunal Federal considerou essa cobrança inconstitucional em 2011, mas mudou de posicionamento em 2017<sup>18</sup>. Com isso, a Bancada Ruralista passou a articular a tramitação de Projeto de Lei que resultou na Lei nº 13.606, de 9 de janeiro de 2018. Aprovada com termos relativamente semelhantes à MP 793, esta Lei recriou o programa de parcelamento de dívidas junto ao Funrural (Marcello, 2018).

Quando da sanção presidencial, cerca de 24 dispositivos da Lei nº 13.606 foram vetados, por alegados vícios de inconstitucionalidade, prejuízo ao interesse público e à política de contenção fiscal. Os vetos presidenciais foram superados pelo Congresso Nacional (Marcello, 2018) e a Lei entrou em vigor com medidas defendidas pela Bancada Ruralista como, por exemplo, desconto de 100% das multas e encargos das dívidas e redução da contribuição previdenciária dos produtores rurais empresariais de 2,5% para 1,7% do faturamento. Para o Deputado Federal Miro Teixeira (Rede/RJ), “a inclusão dos pequenos agricultores no projeto foi uma velha tática para que a população apoie a proposta”, sendo que “os pequenos produtores estão levando talvez uma migalha”. Na verdade, o “projeto tem

---

<sup>18</sup> A mudança de posicionamento do STF se deu no julgamento do Recurso Extraordinário nº 718.874, ajuizado pela União contra decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, o qual havia afastado a incidência da contribuição ao Funrural.

bilhões de reais de anistia, de perdão de pagamentos de multas” e “os protegidos são os donos das megaempresas enroladas no STF e em colaborações premiadas” (Marcello, 2018).

O debate sobre a aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros esteve presente nos períodos dos governos Lula e Dilma. Diante de pressões da Bancada Ruralista, foi alterado o parecer da Advocacia Geral da União sobre o tema, em 2010 (Sauer, 2019; Castro e Sauer, 2017). A Bancada Ruralista então pressionou pela tramitação do PL 4059, de 2012, chegando a ser apresentado em regime de urgência na Câmara (Castro e Sauer, 2017).

Pós golpe 2016, o assunto voltou a reverberar e o mesmo PL voltou a ser pautado, com apoio explícito do governo Temer, que chegou a sinalizar a edição de Medida Provisória em fevereiro de 2017 (Truffi, 2017). O tema arrefeceu pelas divergências internas, em especial entre os Ministros Blairo Maggi (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento) – que manifestou restrições à liberação de investimentos em terras (Fellet, 2017), inclusive protegendo seus próprios negócios agropecuários –, e Henrique Meirelles (então Ministro da Fazenda), que argumentou pela necessidade de abertura irrestrita do mercado de terras para a geração de empregos (Valor, 2017).

Para além dessas divergências internas, a direção do Incra emitiu a Instrução Normativa nº 88, de 13 de dezembro de 2017, que “dispõe sobre a aquisição e o arrendamento de imóvel rural por pessoa natural estrangeira residente no País, pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil e pessoa jurídica brasileira equiparada à estrangeira” (Incra, 2017a). Esta Instrução flexibilizou o reconhecimento de transações irregulares,<sup>19</sup> pois de acordo com o Artigo 15, da Lei nº 5.709/71, a aquisição de terras por estrangeiros em desacordo com a legislação é nula de pleno direito, cabendo ao Poder Judiciário declarar a nulidade do ato. Entretanto, as inovações jurídicas criadas pela IN nº 88/2017 flexibilizam essa nulidade para: a) terceiro de boa-fé, que já tiver preenchido as condições de usucapião do imóvel (Art. 26, §1º) e, b) quaisquer casos de aquisições ou os arrendamentos irregulares de imóveis rurais por pessoa estrangeira até 14 de dezembro de 2017, mediante requerimento que apresente plausibilidade e juridicidade do pleito (Art. 28, Inciso II).

As alterações de legislação e o desmonte institucional acabam gerando um custo social que merece ser desvelado em virtude do discurso de austeridade e da promulgação da Emenda Constitucional nº 95 que limita, por um período de 20 anos, gastos públicos de acordo com o

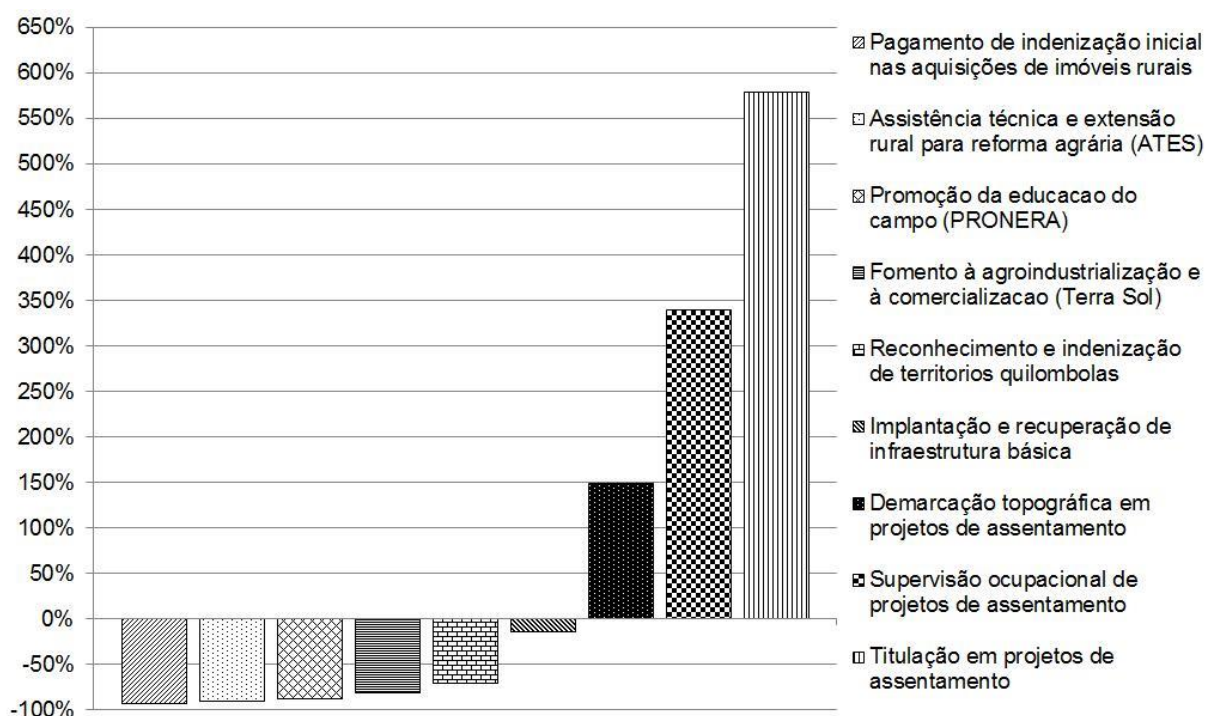
---

<sup>19</sup> Nesse mesmo exercício, o presidente do Incra também editou a Portaria nº 326, de 01/06/2017, eliminando avanços anteriores no combate a grilagem, pois revogou as Portarias 588/1999, 596/2001 e 835/2004 e 12/2006). Isto possibilita a desinibição, junto ao SNCR, de imóveis que não apresentam documentação de comprovação do regular destaque (privatizar) do patrimônio público (Castro e Sauer, 2017).

Novo Regime Fiscal. David (2017) alerta que foi possível observar, já no Orçamento da União de 2017, os primeiros indícios que afrontam aos direitos sociais. Ocorreu um crescimento de 17,20% dos recursos públicos para despesas financeiras de 2016 para 2017, enquanto as despesas primárias sofreram uma redução de 14,2% na participação no Orçamento do mesmo ano.

Os dados orçamentários do Incra em 31/05/2016,<sup>20</sup> 31/12/2016 e 31/12/2017, demonstram cortes impostos à autarquia no golpe. Demonstram também uma redistribuição interna dos recursos (Gráfico 03), privilegiando atividades que dão suporte à emissão de títulos de domínio.

**Gráfico 03:** Incra - incremento percentual nas dotações orçamentárias entre 2016 e 2017.



Fonte: SIAFI (2018)

Para além das alterações apresentadas acima, ainda no exercício de 2016, após a saída definitiva da Presidenta Dilma, houve uma série de remanejamentos de recursos. Foram cancelados R\$ 66,77 milhões, em valores líquidos, em relação ao que havia de dotação em 31 de maio de 2016.

<sup>20</sup> Maio, mês em que a Câmara dos Deputados aprovou a autorização para o prosseguimento do processo de impeachment da Presidenta Dilma Rousseff no Senado.

Em 2017, a dotação orçamentária foi reduzida em R\$ 230,50 milhões, quando comparada com maio de 2016 (redução de 27,44% em valores atualizados pelo IPCA). Houve uma redução abrupta dos orçamentos para a indenização na obtenção de novas áreas para a criação de assentamentos (-78,85%); fomento à agroindustrialização e à comercialização (-73,00%); assistência técnica e extensão rural para a reforma agrária (-59,35%); educação do campo (-55,74%), e reconhecimento e indenização de territórios quilombolas (-38,52%). Houve incremento para os orçamentos de implantação e recuperação de infraestrutura básica (+147,82%), supervisão ocupacional de projetos de assentamento (+310,96%), titulação (+499,08%) e demarcação topográfica em projetos de assentamento (+612,31%) (anexo I). As três últimas ações citadas estão encadeadas na lógica de garantir condições estabelecidas na legislação para a titulação definitiva dos lotes nos projetos de assentamentos.

Já, em 2018, a disponibilidade orçamentária teve sua crise aprofundada, sendo que cinco programas tiveram reduções que superaram 70%, em relação ao orçamento de maio de 2016: pagamento de indenização inicial nas aquisições de imóveis rurais; fomento à agroindustrialização e à comercialização (Terra Sol); assistência técnica e extensão rural para reforma agrária (ATES); promoção da educação do campo (PRONERA), e reconhecimento e indenização de territórios quilombolas.

Dois movimentos complementares à provisão orçamentária do Inca podem ser constatados. Por um lado, houve uma restrição geral no orçamento discricionário disponível, que vinha sendo reduzido paulatinamente a partir do segundo mandato do Governo Lula, mas ganhou uma inflexão negativa mais acentuada no golpe. De outro lado, há uma inversão completa na prioridade dos gastos, que exterminou por inanição o serviço de ATES e a obtenção de novas áreas para a criação de assentamentos, mas alimenta o processo de titulação.

A redução abrupta dos serviços de ATES tiveram impacto no acesso e/ou recebimento de outras políticas, como o acesso aos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e aos mercados institucionais, em especial o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), já que os recursos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) também foram reduzidos ao extremo. A redução dos recursos para a obtenção de imóveis rurais alimentou uma paralisia institucional, agravada pela ausência de recursos para desapropriar as áreas já decretadas em 2016, tanto para a indenização referente ao reconhecimento de territórios quilombolas quanto para a criação de projetos de assentamento. No ano de 2017, foi emitido um único decreto de desapropriação para fins de

reforma agrária, que contemplou o estado de Goiás. Como agravante, dos 32 decretos assinados por Dilma, ainda em 2016, vários caducaram sem que as ações tivessem sido ajuizadas.

Até mesmo a ampliação dos recursos para a infraestrutura também deve ser vista com cautela. Primeiro, embora tenha havido um aumento nos recursos, os valores não chegaram a atingir as referências históricas anteriores, que já eram insuficientes para atender a demanda de abertura e manutenção de estradas e acesso à água. Segundo, no bojo das relações federativas, realizadas no contexto do golpe, no intuito de garantir sustentação parlamentar ao governo, a distribuição desses recursos sinaliza prioritariamente para o atendimento da bancada de apoio e não para as demandas das famílias.

Dois exemplos são emblemáticos de como a execução orçamentária se tornou ferramenta para apoio político. Primeiro, o município de Japarutuba, Estado de Sergipe, governado pela prefeita Lara Moura, esposa do Dep. Fed. André Moura (PSC),<sup>21</sup> então líder do governo no Congresso, recebeu a totalidade dos recursos alocados em novos convênios no exercício de 2017 na Superintendência Regional de Sergipe. A capacidade de ocupação dos três assentamentos do município, no entanto, é de apenas 199 famílias, ou seja, 1,81% da capacidade de famílias na área de competência da Superintendência Regional de Sergipe.

O segundo exemplo emblemático está no Estado do Ceará. O município de Pirambú, governado pelo partido Solidariedade, celebrou 10 dos 15 convênios firmados pela Superintendência Regional do Ceará em 2017. Analisando a capacidade de famílias a serem assentadas no estado, verifica-se que o município, que contém 3 dos 457 projetos de assentamentos da região, abriga somente 0,93% da capacidade total estadual. Olhando a distribuição geral dos números de convênios e recursos distribuídos, não é possível intuir nenhuma estratégia técnica de alocação de recursos.

Por outro lado, apesar da pressão da bancada ruralista do Congresso Nacional, não houve alteração na legislação trabalhista específica no meio rural. Isso só não ocorreu em consequência, preponderantemente, da repercussão negativa PL 6.442/2016, de autoria do deputado federal Nilson Leitão, ex-presidente da Frente Parlamentar Agropecuária. O próprio parlamentar requereu a retirada do projeto que procurava estabelecer, dentre outros aspectos, o pagamento em qualquer espécie por serviços prestados<sup>22</sup>. Entretanto, a própria reforma trabalhista aprovada por meio da

---

<sup>21</sup> O deputado André Moura responde a processos no STF por desvios de recursos públicos na prefeitura de Pirambú (SE) e formação de quadrilha (Ramalho, 2018).

<sup>22</sup> O texto propunha, dentre outros, a possibilidade de o trabalhador do campo receber o pagamento na forma de alimentação ou moradia em vez de salário.

Lei 13.467/2017 tem impactos ainda não mensurados no trabalho rural.

Em relação à gestão dos bens comuns da nação, o governo realizou em um curto período alterações de grande magnitude na competência do Estado brasileiro na tentativa de formatar um bloco de apoio. Se em governos anteriores a lógica foi situar e fortalecer o Estado como protagonista no setor ambiental e minerário, no governo Temer o comportamento foi de ausência e renúncia de responsabilidades. A transformação do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) em Agência Nacional de Mineração (ANM) e na entrega do pré-sal para a exploração sem a necessidade de participação da Petrobras materializaram a guinada política no setor mineral, consolidando o caráter protocolar do Estado em relação aos empreendimentos.

Este cenário de captura regulatória foi constituído em um contexto de financeirização e apropriação da terra, de transnacionalização do capital e de acirramento de conflitos agrários<sup>23</sup>. Processos semelhantes de subordinação da estrutura agrária a interesses e pressões transnacionais já assolavam os países vizinhos<sup>24</sup>, culminando na expulsão e desterritorialização de povos e comunidades tradicionais, assentados da reforma agrária e agricultores familiares. Essas alterações estão relacionadas ao processo de crise do capitalismo iniciado em 2008 e constituem um cenário de superexploração da natureza e do trabalho, na tentativa de captura de níveis mais elevados da renda fundiária e da mais valia social.

A maior capacidade de resistência no período esteve atrelada à agenda ambiental. As votações da extinção da Reserva Nacional de Cobre e Associados (RENCA)<sup>25</sup> e da alteração dos limites de unidades de conservação conseguiram mobilizar frações importantes da sociedade brasileira e causar desgastes ao governo, o que não houve nas agendas agrária e mineral.

A agenda mineral foi a que possuiu uma maior inflexão nesse intervalo de tempo<sup>26</sup>. Milanez et al. (2017) destacam que a estratégia do governo foi de abandono da mudança estruturada em um novo código mineral (que estava em discussão no Congresso Nacional desde 2013), e de fatiamento da pauta em diversas frentes, como representa bem a edição das MP 789,

---

<sup>23</sup> Conforme a CPT (2017), o ano de 2016 foi o mais violento nos dez anos anteriores no rural do Brasil. Foram registrados 61 assassinatos e 74 tentativas frustradas; 200 pessoas ameaçadas de morte, 571 trabalhadores rurais agredidos fisicamente e 228 presos.

<sup>24</sup> Segundo sistematização de MOLINA (2019), em 2008, o Paraguai possuía 61% da sua área cultivada de trigo e 54% do milho na mão de estrangeiros. Os departamentos de Canindeyú e Alto Paraná, que fazem fronteiras com Brasil, representam a tendência da estrangeirização, com 60,1% e 55,2% de seus territórios, respectivamente, controlados por brasileiros. A autora também apresenta dados de 2014 do Uruguai, com 43% da superfície produtiva do país em posse de personalidades jurídicas, especialmente estrangeiras

<sup>25</sup> A RENCA é uma área de preservação mineral no nordeste da Amazônia, onde são encontrados minerais de valor no mercado internacional. Ela engloba nove áreas protegidas e funciona como uma espécie de “blindagem de proteção”.

<sup>26</sup> Ver Cardoso e Vieira, 2017; Milanez *et al.*, 2017; Gonçalves *et al.*, 2018.

790 e 791/2017 (Cardoso e Vieira, 2017). O governo também alterou as legislações do petróleo e de utilização do pré-sal pela edição da Lei 13.365/2016 e das MP 795 e 811/2017. Ainda que existam divergências sobre o impacto fiscal dos incentivos pró-mercado realizados (Silva e Silva, 2018), não restam dúvidas de que as medidas foram bem recebidas pelo setor de óleo e gás.

Temer atuou flexibilizando normativos do setor e delegando ao mercado sua regulação, sendo incapaz de conciliar a agenda de desenvolvimento econômico com a de conservação ambiental e superação de desigualdades sociais. Ao contrário, a perspectiva modernizadora e os impactos negativos dessas atividades produtivas/extrativistas têm provocado danos mais drásticos e perversos, sobretudo nas populações historicamente vulnerabilizadas.

As maiores tragédias ambientais brasileiras, provocadas pelo rompimento de barragens de rejeitos de minério, em Mariana, em 2015 e Brumadinho, em 2019, corroboram as consequências nefastas deste modelo de “desenvolvimento” e a desproporcionalidade dos impactos gerados (Lopes e Oliveira, 2018), cujas consequências e riscos ambientais e sociais recaem mais sobre povos e comunidades tradicionais e segmentos pauperizados. As normas que regulam o setor têm se distanciado da garantia de direitos a populações atingidas pela mineração, reforçando a crítica de forte influência das mineradoras nas ações e aparatos públicos (Lopes e Oliveira, 2018).

Por meio da estratégia de “fatiamento” legal, ou seja, a pulverização de leis, códigos e/ou políticas em instrumentos diversos, há uma dificuldade adicional de controle e pressão social de grupos que estão cada vez mais apartados dos processos de consulta e construção de políticas públicas. Somado a isso, há de se destacar a estratégia adotada pelo governo Temer em promover mudanças por meio de medidas provisórias.

Os impactos socioambientais são intrínsecos da atividade minerária. Eles, porém, podem ser potencializados de acordo com determinadas posturas e decisões governamentais. A intensificação da extração somada à privação do debate público e democrático sobre o atual modelo de exploração mineral deflagraram “novas pressões na esfera pública e no espaço agrário brasileiro, em particular nas comunidades rurais” (Gonçalves, Milanez e Wanderley, 2018, p. 382). A conjuntura posta e interpretada como “desregulação mineral” trouxe consequências ainda mais nocivas à Amazônia (mesmo em localidades compostas por um mosaico de áreas protegidas, por vezes sobrepostas, como unidades de conservação, terras indígenas, assentamentos da reforma agrária), elevando a pressão política para flexibilizar marcos de proteção ambiental e de povos e comunidades tradicionais (Gonçalves, Milanez e Wanderley, 2018).

### 2.1. Lei 13.465/2017 e sua regulamentação: impacto na política de reforma agrária

Paralelamente às disputas por espaço e prestígio dentro do governo, foram realizados alguns anúncios do que viria a ser “um pacote para a reforma agrária” (Uribe, 2016), que tinha como carro-chefe a titulação massiva das áreas dos projetos de assentamento. O objetivo seria demonstrar que havia uma agenda fundiária para a pasta, ainda que essa agenda fosse, pela ótica dos principais movimentos que representam o público beneficiário, uma anti-agenda.

No findar de 2016, foi então editada a MP 759/2006 (Brasil, 2016d), que recebeu substitutivo na Câmara dos Deputados.<sup>27</sup> Após tramitação nas duas Casas, foi convertida na Lei 13.465/2017 (Brasil, 2017), tratando da regularização fundiária urbana, rural e diversos outros assuntos. A regularização fundiária rural está concentrada no “Título I”<sup>28</sup> da Lei, cuja regulamentação por parte do Poder Executivo foi realizada, na época, pelos Decretos 9.309 (Brasil, 2018a) e 9.311 (Brasil, 2018b).

A MP/Lei traz uma série de mudanças no arcabouço legal-institucional, alterando uma série de leis<sup>29</sup> (Sauer e Leite, 2017; Sauer, 2018; Leite, 2018). Apesar dos argumentos da Exposição de Motivos (EM) (Araújo *et al*, 2016) de atender às “exigências do TCU para desbloquear o programa de reforma agrária que desde 2015 paralisaram as ações do governo Dilma [...]”, os principais objetivos da MP foram desobrigar e inviabilizar ações do Estado, por um lado, e regulamentar o mercado para a comercialização das terras públicas, por outro. Como estabeleceu a própria ementa da MP, as mudanças têm como objetivo, entre outros, normatizar “[...] os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União” (Brasil, 2016d).

As intenções dessa agenda ficam mais evidentes nas conceituações do Decreto 9.311/2018, que regulamentou a nova lei, em comparação as do Decreto 8.738, de 2016, que regulava as Leis 8.629 e 13.001 e foi revogado. O novo Decreto 9.311 extinguiu, entre outros, os conceitos de “entidade representativa”, que legitima a relação organizativa entre as famílias acampadas/assentadas e o Estado. Estas entidades, em casos específicos e quando legalmente constituídas, podiam ser beneficiárias de título de domínio coletivo, o que foi proibido no novo decreto.

---

<sup>27</sup> A medida provisória foi relatada na Câmara pelo Dep. Fed. Izalci Lucas (PSDB-DF), que possui atuação voltada para a regularização fundiária de condomínios no Distrito Federal, em áreas rurais e urbanas.

<sup>28</sup> Em que pese a concentração no “Título I”, é importante lembrar que a definição de imóvel rural se dá não pela sua localização, mas pela sua destinação, garantindo a existência de imóveis rurais em perímetro urbano.

<sup>29</sup> A MP 759 e a Lei 13.465 alteraram onze (11) leis distintas, incluindo Leis como a 6.015/1973, 8.666/1993, 9.636/1998, 12.512/2011, 12.651/2012, 13.139/2015 e a 13.240/2015.

Uma emenda feita no Congresso, aprovada na conversão da MP em lei, simbolizava também outras intenções dessas mudanças. A introdução do parágrafo único no Art. 21<sup>30</sup> permitiu de forma expressa a exploração produtiva dos lotes nos assentamentos por meio da “celebração de contratos de integração” (Jucá, 2017). Introduzindo dispositivo da Lei 13.288, de 2016, que trata de contratos de integração, abriu 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. A possibilidade de celebração de contrato possui dois problemas: 1) várias modalidades de contrato de integração são, na realidade, verdadeiras terceirizações, sem qualquer interferência ou trabalho das “famílias integradas”; 2) esta “integração” rompe com o espírito constitucional do direito à terra, ou seja, a condição de “explorar o imóvel diretamente” como forma de geração de trabalho e renda para as famílias (Leite e Sauer, 2017). 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”, abrindo possibilidades para a legalização de laranjas, ou seja, a regularização de áreas por pessoas sem qualquer vínculo efetivo com as terras.

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 o mesmo prazo, a mudança na formulação provocou uma redução significativa nos prazos ou período em que as famílias contempladas ficam impedidas de comercializar esses títulos. 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.

Esta pequena mudança na redação da lei abriu a possibilidade concreta, naquele momento, 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

---

<sup>30</sup> Este dispositivo foi inserido no Congresso, quando da discussão e conversão da MP 759 em Lei (13.465/2017), inserido por emenda proposta pelo Senador Wellington Fagundes (PR/MT).

de 37 milhões de hectares). Atualizando para 2024, a alteração possibilita a inserção de 9.147 projetos de assentamentos, totalizando 77 milhões de hectares. Considerando que foi pontual a criação de projetos de assentamento entre 2016 e 2023 e que, mantidas as condições atuais, poucos assentamentos devem ser criados no Governo Lula III, estão dadas as condições legais para colocar um imenso estoque de terras à disposição do mercado.

Além disso, o governo Temer estabeleceu um limite absolutamente ilegal para os ocupantes irregulares das áreas de reforma agrária. Isto afasta inclusive qualquer tipo de razoabilidade social do processo, uma vez que beneficiará os ocupantes irregulares de terra e especuladores, em detrimento das famílias que lutaram pelo direito constitucional de acesso à terra. Inovação descabida, pois permite processos de reconcentração e, conseqüentemente, resultar em novos conflitos pela terra dentro dos projetos de assentamentos (Leite, 2018).

Os valores estipulados para a alienação, em especial para os ocupantes irregulares, são altamente questionáveis. As críticas e questionamentos são especialmente devidos (i) aos baixos custos apresentados na pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária e, (ii) aos abatimentos inseridos no cálculo, variando de 70 a mais de 98%.

O caso do Projeto de Assentamento (PA) Tapurah/Itanhangá, no Estado do Mato Grosso, é emblemático e um bom exemplo. Em 2014, a Polícia Federal realizou a operação “Terra Prometida”, identificando uma quadrilha que realizava a compra e venda de lotes, reconcentrando irregularmente terras da União destinadas à reforma agrária (Werneck, 2014). De acordo com o inquérito, fazendeiros, empresários e grupos do agronegócio (incluindo o irmão do ex-Ministro da Agricultura e outros políticos da região) fizeram uso de influência e poder econômico para aliciar, coagir e ameaçar famílias assentadas, ambicionando os lotes de 100 hectares (área equivalente a 1 módulo fiscal no município), cada um avaliado em cerca de R\$ 1 milhão (Werneck, 2014).

Tal situação, de acordo com o decreto em análise, pode ser regularizada. Uma legalização com o pagamento de valores irrisórios pela terra, pois estabelece que o mínimo da pauta de valores para a titulação e regularização fundiária para os municípios de Tapurah e Itanhangá é R\$ 1.696,00/hectare. Ainda, pelo decreto, os ocupantes irregulares que possuem quatro lotes devem pagar 30% do valor previsto na pauta, ou seja, R\$ 203.520,00 por 400 hectares de terra no Estado do Mato Grosso (Leite, 2018).

Há casos de projetos de assentamentos em que os lotes possuem um quinto de módulo (ou lote de 0,20 módulos fiscais de dimensão) do município. Portanto, nesses assentamentos,

ocupantes irregulares poderão ter até 20 lotes indevidamente legalizados. A mensagem transmitida pelo governo é de que a terra é, e deve ser, simples mercadoria, em um movimento claro de privatização das áreas dos projetos de assentamento, inclusive via regularização de grilagem (Leite, 2018; Leite e Sauer, 2017).

Além das mudanças na titulação, o texto do 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 na data de edição da MP, o prazo é ampliado em até mais três anos. Tal situação ignora 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 (Leite, 2016), situação que aponta para a consolidação de projetos de assentamento em situações precárias de implantação.

O Capítulo 4 traz as disposições finais do Decreto, abarcando temas tão importantes quanto os já abordados anteriormente. O art. 46 define o conceito de “conclusão de investimentos”. Este, na verdade, explicita a preocupação da direção do Incra em se livrar dos projetos de assentamento e das famílias beneficiárias dos programas de reforma agrária, sob a falácia da “emancipação dos assentados”. De acordo com o decreto, a conclusão de investimentos se dará com (i) a execução dos serviços de medição e demarcação topográfica georreferenciada do perímetro e das parcelas no projeto de assentamento; (ii) a viabilização de meios de acesso no assentamento que permitam o trânsito de pessoas e escoamento da produção; instalação de energia elétrica, de abastecimento de água e de moradia e (iii) disponibilização de créditos de instalação a, no mínimo, metade das famílias beneficiárias do assentamento. O § 3º, do mesmo artigo, deixa clara a intenção de não realizar os investimentos básicos listados nos itens II a V, quando relega aos “entes federais competentes” a necessidade de priorizar a sua realização (Leite, 2018).

A história recente mostra que essa delegação é um equívoco. Um exemplo, foi o cancelamento da construção de moradias via disponibilização de crédito de instalação pelo Incra, passando a responsabilidade para o Programa Minha Casa Minha Vida. A partir dessa medida, a velocidade e o volume de construção de moradias em assentamentos de reforma agrária despencaram. Isso porque os “entes federais competentes”, em geral, não têm interesse ou *know-how* para atuar no meio rural e, em especial, nas áreas de assentamentos (Leite, 2018).

Estas mudanças, combinadas com o esvaziamento das ações operacionais do Inca fruto da diretriz operacional e do esmagamento orçamentário, sinalizavam para um total desligamento dos assentamentos de qualquer tipo de assistência por parte do governo federal. Um preparativo para a mercadorização dessas terras. 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, aproximando-se das necessidades do mercado.

A lógica neoliberal, e sua política operacional, transformou a autarquia agrária em um órgão de pauta única, ou seja, a emissão de títulos. Como resultado do primeiro ano de aplicação da nova legislação, foi anunciado, em fevereiro de 2018, os resultados obtidos pela direção do Inca no exercício de 2017. Segundo informe na audiência na Casa Civil da Presidência da República, “os 26.523 Títulos de Domínio (TD) e 97.030 Contratos de Concessão de Uso (CCU) representam um recorde na história da autarquia, superando a soma dos últimos dez anos” (ASCOM, 2018).

Por meio da Lei de Acesso à Informação foi obtida a relação completa de títulos emitidos, entregues e cancelados em 2017 via o Sistema de Informações da Reforma Agrária (SIPRA),<sup>31</sup> segregados entre CCU, CDRU, CCDRU e TD. O Inca informou que a emissão de CDRU ainda não havia sido implementada, mesmo já tendo sua previsão legal desde a edição da Lei 13.001/2014 (BRASIL, 2014). Isto demonstra que o interesse principal estava na emissão de títulos definitivos, legalizando a terra como mercadoria, uma ação inconstitucional na interpretação de Delgado (2017).

Os dados apontam que foram emitidos 10.226 títulos definitivos em 2017 pelas então 27 Superintendências Regionais do Inca, ou seja, menos da metade do total anunciado em fevereiro de 2018. No mesmo período, foram entregues apenas 2.455 títulos, incluídos os emitidos em exercícios anteriores. Destaque-se que 15 Superintendências não entregaram nenhum título emitido, sendo que somente quatro (Acre, Pernambuco, Amapá e Rio Grande do Norte) foram responsáveis pela entrega de metade dos títulos emitidos.

Mais uma vez, o governo realizou uma maquiagem nos resultados, ferindo os princípios de transparência. Se, no governo Cardoso (1994-2002), a acusação de manipulação de dados rondava a política de criação de assentamentos (Mattei, 2017; Scolese, 2004) e beneficiamento de famílias – o que ocorreu também, ainda que com menor incidência, nos

---

<sup>31</sup> O SIPRA é o sistema utilizado pelo Inca para, entre outras ações, cadastrar as famílias beneficiárias das políticas de criação de projetos de assentamento e emitir seus respectivos contratos de concessão de uso e títulos de domínio.

governos Lula e Dilma<sup>32</sup> –, a história se repetiu no Governo Temer com os dados sobre os quantitativos de contratos de concessão de uso, contratos de concessão de direito real de uso e títulos de domínio.

O quantitativo de títulos emitidos e não entregues levanta a hipótese de que parte desses documentos está sendo emitida sem a coleta de informações de campo, sem dados sobre a real situação ocupacional dos projetos de assentamento. Isto reforça a constatação de que o compromisso do governo se dá tão somente com um número abstrato de títulos emitidos, política calcada na falsa premissa de segurança jurídica. Um título definitivo tem uma importância simbólica inquestionável. Entretanto é um pedaço de papel que não cria condições de ou provoca mudanças na realidade das famílias assentadas. Há exceções como nos casos específicos em que as áreas sejam de interesse bancário, sendo a terra uma garantia fiduciária, para garantir empréstimos de maior monta.

## **2.2. MP 759/2016 - Lei 13.465/2017: regulamentações da grilagem**

A MP 759 realizou 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 Incra” (Art. 40-A).<sup>33</sup>

De acordo com a EM da MP 759 (Araújo *et al*, 2016), as alterações realizadas na Lei 11.952/2009 (Programa Terra Legal) visam dar maior efetividade à regularização fundiária na Amazônia, pois “[...] o seu resultado estava aquém do esperado, notadamente em função da essencialidade desta política para a democratização do acesso à terra” (Araújo *et al*, 2016, item 36). Consequentemente, ainda nos termos da Exposição, “[...] o objetivo primordial da inovação legislativa foi atualizar os instrumentos da política de regularização fundiária, para torná-la funcional, e principalmente efetiva” (item 38).

---

<sup>32</sup> Uma síntese de diversas manifestações sobre as manipulações de números do governo sobre a pauta agrária foi publicada por Scolese (2004).

<sup>33</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 Incra 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.

De acordo com dados do próprio Governo Federal, os processos de regularização deveriam abarcar em torno de “[...] 40 milhões de hectares, [totalizando] uma área aproximadamente dez vezes maior que o Estado do Rio de Janeiro, e quase duas vezes o Estado de São Paulo [...]” (MPF, 2017, p. 2). A edição da MP 759, em 2016, no entanto, elevou significativamente este território, pois ampliou o Terra Legal para todo o País (Art. 2º.).

Chama a atenção, primeiro, a vinculação automática entre regularizar a posse de uma área (traduzida como “não ocupação”) e a preservação da natureza. Segundo texto da EM, a regularização é fundamental “[...] também no que concerne à preservação ambiental, já que o resultado da não ocupação destas terras revelou-se catastrófico, com a proliferação de desmatamentos, queimadas, extração ilegal de madeira, dentre outras mazelas” (Araújo *et al*, 2016, item 41). Além do equívoco no uso da expressão “não ocupação” – pois tal situação não exigiria um processo de regularização já que não há posse ou ocupação –, o argumento é que a “[...] proteção do ambiente [se dará] mediante privatização de terras públicas” (Barros, 2017, p. 6 – item V).

Além das críticas políticas, a análise da regulamentação da Lei 13.465 deve destacar a apresentação de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn), oferecida pelo então Procurador Geral da União, Rodrigo Janot, logo após a sanção presidencial da mesma (Barros, 2018).<sup>34</sup> Segundo termos desta ADIn, a referida ação “[...] busca invalidar lei federal que padece de vícios formais e materiais de inconstitucionalidade, a fim de impedir que continue a produzir efeitos, conducentes a graves retrocessos em matéria de direitos fundamentais” (Barros, 2017, p. 6).<sup>35</sup>

Especificamente em relação a mudanças em dispositivos da Lei 11.952/2009, a ADIn afirma que a Medida Provisória 759 teria sido publicada para adequar o “[...] Programa Terra Legal às necessidades sociais, tendo em vista a possibilidade de regularização de inúmeras ocupações clandestinas na Amazônia” (Barros, 2017, p. 6 – item III). Na análise, no entanto, o Procurador afirma que a referida Lei “[...] autoriza transferência em massa de bens públicos para pessoas de média e alta renda, visando a satisfação de interesses particulares, em claro

---

<sup>34</sup> A ADIn 5771 é resultado de denúncias de entidades de defesa do meio ambiente e movimentos sociais do campo à Procuradoria-Geral da República, destacando a privatização de terras públicas na Amazônia e na zona costeira do Brasil. Proposta no dia 01 setembro de 2017, o pedido cautelar de suspensão da vigência da lei foi negado pelo STF e, desde 09 de novembro de 2017 o processo encontra-se com “vistas à PGR”.

<sup>35</sup> Há vários vícios formais apontados pelo então Procurador Geral, destacando que “...não há elementos que evidenciem urgência” para a edição de uma Medida Provisória, já que “os vastos e graves problemas de terras no Brasil remontam ao período colonial, com a implantação do regime de sesmarias” (Barros, 2017, p. 11).

prejuízo à população mais necessitada, o que causará grave e irreversível impacto na estrutura fundiária em todo território nacional [...] por incentivar a ocupação irregular de terras (a “grilagem”) e o aumento de conflitos agrários [...]” (Barros, 2017, p. 25-26).

Em oposição ao arrazoado da EM (Araujo *et al*, 2016, item 41), a ADIn afirma que “as disposições da Lei 13.465/2017 não contêm instrumentos eficazes para deter o desmatamento. Ao contrário, tornam mais frágil a proteção ambiental” (Barros, 2017, p. 44).

Além da uma conexão automática entre regularizar e conservar, de acordo com os termos da referida ADIn, a própria Lei 11.952, de 2009 já tinha problemas nos mecanismos de proteção ambiental. Segundo Barros (2017, p. 44-45), esta Lei

(i) não condicionava a regularização fundiária à recuperação das áreas degradadas no passado, pelo próprio ocupante ou por seus antecessores; (ii) previu que apenas o desmatamento irregular realizado em área de preservação permanente ou de reserva legal daria ensejo a reversão da área em favor da União, mas não desmatamento irregular em outros trechos das terras regularizadas.

Esta fragilidade no cuidado ambiental foi aprofundada pela MP 759 e Lei 13.465/2017. A proteção já não consta do formulário de cadastramento (§ 2º, do Art. 5º), pois o preenchimento fica restrito a informações como tempo de ocupação, existência de conflitos agrários ou fundiários, entre outros dados. Consequentemente, não há qualquer condicionante ambiental para a obtenção do título de domínio ou de concessão de direito real de uso (art. 19 do Decreto 9.309) (Sauer, 2018).

Por outro lado, o Decreto 9.309 estabeleceu que a titulação deve ser acompanhada de cumprimento de cláusulas resolutivas como, por exemplo, o respeito à legislação ambiental (Inciso II, do Art. 20). No entanto, a comprovação de cumprimento do inciso II deve ser feita “por meio de juntada das certidões negativas de infração ambiental” e inscrição no Cadastro Ambiental Rural (§ 5º, do art. 20). O CAR é um cadastro auto declaratório e as certidões só atestam a não autuação por órgãos ambientais. Ainda, retirou a possibilidade de resolução do título nos casos de descumprimento deste inciso, bastando ter “[...]firmado termo de compromisso de ajustamento de conduta ou instrumento similar com vistas à reparação do dano” (§ 6º. do mesmo artigo) (Sauer, 2018). Concretamente, o caráter auto declaratório do CAR e os termos de compromisso de ajustamento de conduta são instrumentos extremamente frágeis para regular qualquer cuidado da natureza ou mesmo punição em caso de crime ambiental em terras públicas tituladas (Sauer, 2018; Leite e Sauer, 2017).<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Além das fragilidades dos mecanismos estabelecidos para controle, em auditoria no Terra Legal na Amazônia, o TCU (2014, p. 5 – item 30) constatou falta de fiscalização e que “o procedimento de retomada também não é feito pelo programa, nem nas hipóteses de indeferimento, nem nas de descumprimento de cláusulas resolutivas”.

Tão grave quanto a extensão da regularização fundiária “rápida” de ocupações irregulares para todo o território nacional, foi a ampliação da área passível de ser legalizada. De acordo com os termos da Lei e do Decreto 9.309, a regularização pode ser feita para áreas ocupadas de até 2.500 hectares (Art. 10 do Decreto). No entanto, também as áreas ocupadas maiores acima deste limite “[...] poderão ser objeto de titulação parcial até o limite de dois e quinhentos hectares” (Art. 11). Apesar do § único do mesmo artigo condicionar a titulação à desocupação da área excedente, a simples possibilidade de titular uma ocupação com essas dimensões explicita a intenção de legalizar a grilagem (Sauer e Leite, 2017).

O discurso oficial para justificar mudanças na Lei 11.952/2009 foi de que o programa de regularização fundiária seria “[...] uma iniciativa governamental que busca legalizar a situação de milhares de núcleos familiares que exploram a terra e dela retiram o seu sustento, conferindo segurança jurídica à sua situação dantes precária” (Araújo *et al*, 2016, item 33). No entanto, primeiro, estas dimensões não têm nenhuma relação – nem legal nem real – com com atividades produtivas familiares. Segundo, a ampliação para 2.500 hectares, inclusive a possibilidade de titular ocupações irregulares maiores, nega explicitamente esta narrativa, explicitando a legalização massiva da grilagem de terras em todo o território nacional (Sauer, 2018).

Em franca contradição com os discursos e defesas do chamado “marco temporal” para homologação de terras indígenas<sup>37</sup>, a mudança da Lei 11.952/2009 estabeleceu que poderão ser regularizadas e tituladas ocupações irregulares até 22 de julho de 2008 (inciso II, Art. 8º). É uma concessão a grileiros e ocupações irregulares muito recentes (menos de uma década), contrariando a lógica de “ocupação histórica”, que a Bancada Ruralista impôs recentemente impedito o cumprimento de um direito e mandato constitucional.

A Lei também permite a alienação direta de terras sem licitação. Essa privatização de patrimônio público pode ocorrer inclusive em casos de ocupação ilegal posterior à data de 22 de julho de 2008, legalizando a grilagem e a reconcentração de terras na Amazônia Legal (MPF, 2017).

No processo de regularização, a Lei também estabeleceu que a titulação deve ser feita a partir do cumprimento do requisito de “exploração direta” (termos do inciso III, art. 2º. da Lei 11.952). No entanto, ao determinar que a exploração direta contempla atividades econômicas definida em contrato de parceria, acaba facilitando ou até mesmo promovendo a terceirização

---

<sup>37</sup> O chamado “marco temporal” foi formulado a partir de uma interpretação (equivocada e anti garantia de direitos) de que a caracterização de direitos territoriais para povos indígenas e comunidades quilombolas está condicionada à ocupação efetiva do território reivindicado anterior a 1988, ano de promulgação Constituição.

do uso e ocupação da terra, em completo desacordo com o argumento central para os processos de regularização.

Conforme já alertado pela Procuradoria Geral da República (Barros, 2017) e pelo Ministério Público Federal (2017), os cálculos dos valores das terras a serem tituladas representam uma verdadeira delapidação do patrimônio público. Além dos prazos dilatados, a amortização da dívida é também facilitada pelos encargos financeiros. Estes ficam, em geral, abaixo dos índices anuais da inflação, variando de 1 a 6% ao ano (Brasil, 2018a). Além de legalizar a grilagem, o valor cobrado pelas terras públicas – muito abaixo do valor de mercado – e as facilidades de pagamento deverão estimular a ocupação ilegal de terras públicas em todo o País (MPF, 2017). Cálculos e valores muito baixos servem para estimular a especulação imobiliária, pois transformam a grilagem em um negócio ainda mais rentável. Isto levou o Ministério Público Federal (2017, p. 15), a afirmar que “[...] a concessão de terras públicas por preços muito abaixo do valor de mercado desestimula as atividades produtivas e estimula, conseqüentemente, a ocupação de novas áreas que acarretarão maior retorno financeiro”.

Em que pese diferentes interpretações dos indícios de irregularidades encontradas pelo Tribunal de Contas da União (2014) nesta auditoria, a execução do Terra Legal materializa práticas de dilapidação do patrimônio público, estimula a grilagem e fragiliza a capacidade de intervenção do Estado para o cuidado e controle dos bens públicos. A ampliação do programa fragiliza este controle das terras públicas em todo o País, aprofundando as possibilidades de especulação e grilagem (Sauer, 2018; Leite, 2018).

## CAPÍTULO 3

### 3. AGENDA DA TERRA E INSUSTENTABILIDADE DO NÃO-DESENVOLVIMENTO: BOLSONARO E O APROFUNDAMENTO DA DESIGUALDADE NO CAMPO<sup>38</sup>

A eleição de Bolsonaro em 2018 afirmou a continuidade de uma agenda conservadora e reacionária no Brasil, inaugurada com o golpe de 2016. Essa inflexão política teve consequências na agenda da terra. Com o início do governo em 2019, foram realizados esforços de caracterização e previsão de cenários das ações governamentais para o campo (ver Leite, Tubino e Sauer, 2019; Sauer *et al*, 2019; Fernandes *et al*, 2020). Essas análises deram continuidade a leituras anteriores em relação ao governo Temer, caracterizando-o como promulgador de uma nova fase neoliberal (Fernandes *et al*, 2017; Leite, Castro e Sauer, 2018).

Bolsonaro acabou sendo eleito por uma “coalizão de conveniências” (Nobre, 2020), envolvendo setores conservadores católicos, mas especialmente de evangélicos neopentecostais, forças armadas, concertação política do agronegócio, direita “tradicional” e neoliberal, capital financeiro, grande mídia e neofascistas. Essa coalizão se reflete em uma agenda política que pode ser definida por três características centrais. Em primeiro lugar, no campo econômico, a retomada e aprofundamento de iniciativas econômicas neoliberais, iniciadas no período Temer (2016-2018). Marcada por narrativas de “vender tudo” (Fariza, 2020), Paulo Guedes personaliza uma política ultraneoliberal, radicalizando a agenda neoliberal, definindo servidores públicos como inimigos e verbalizando desejos de “vender essa porra logo”, em referência ao Banco do Brasil, como solução para sair da crise (Valente, 2020).

De acordo com a perspectiva ultraneoliberal, os planos governamentais para o ano de 2020 eram reduzidos a uma agenda de privatizações e medidas de liberação geral da economia, incluindo a autorização da venda de terra para estrangeiros. A crise sanitária e os consequentes efeitos na economia global paralisaram essa agenda de privatizações. Sem outras propostas ou ações alternativas, os impactos na economia resultaram em níveis de desemprego sem precedentes na história brasileira e recuos acima da média mundial.

A outra estratégia governamental de ataques a direitos (sociais, trabalhistas, ambientais, inclusive aos direitos humanos e direitos das minorias) se aprofundou, ou se tornou mais explícita nesse contexto de crise. Explicitando uma “guerra cultural” e uma

---

<sup>38</sup> Elaborado a partir de Sauer, Leite e Tubino (2020); Sauer, Tubino, Leite e Carrero (2019).

“lógica militar”, as ações governamentais, buscando confrontos e justificando ações com base no “combate ao inimigo”, só aprofundam a crise social e política. A pior expressão desse aprofundamento é a total falta de empatia do próprio Bolsonaro com o sofrimento decorrente da crise, pois não há uma única referência pública de conforto às mais de 700 mil vidas perdidas devido à covid-19<sup>39</sup>.

A pandemia e as consequentes crises econômica e social forçaram mudanças políticas. A pauta do Governo Bolsonaro mudou, inclusive procurando escudos e proteção das investigações em andamento no Judiciário e possivelmente no Legislativo, formando alianças com partidos e parlamentares do Centrão. Na direção contrária às promessas de campanha, o governo se alia ao que ele próprio denominou de “velha política” distribuindo cargos na Esplanada em troca de apoio e proteção, especialmente contra investigações envolvendo membros do governo – se não o próprio Bolsonaro– em ataques à democracia e às instituições de Estado e disseminação de *fake news*.

O Governo Bolsonaro finalizou o primeiro ano de mandato, emitindo vinte e cinco (25) Medidas Provisórias. Ignorando o mandado constitucional de ‘urgência e relevância’, publicou MP autorizando o Ministério do Meio Ambiente a contratar instituição financeira sem licitação para gerir fundo privado e receber multa ambientais (MP nº 900/2019). Aprofundou a reforma trabalhista, emitindo a MP nº 905, instituindo o tal ‘Contrato de Trabalho Verde e Amarelo’ e, entre as alterações da legislação, termina com a fiscalização do trabalho escravo e limita a atuação do Ministério Público do Trabalho.

Ainda no início do governo, em 2019, Bolsonaro criou a Secretaria para Desestatização, com a missão de reduzir o papel do Estado vendendo patrimônio público, e colocou no cargo o empresário Salim Mattar da empresa Localiza, de locação de automóveis. A ação mais evidente dessa política foi a reforma da previdência, no primeiro ano do mandato, a qual retirou direitos da classe trabalhadora, mas privilegiou militares. Outros planos ultraneoliberais, bloqueados pela crise econômica global, foram os anúncios de privatização de empresas públicas como a Caixa Econômica Federal, Casa da Moeda, Eletrobrás, Banco do Brasil e a Empresa Brasileira de Comunicações (EBC). As tentativas frustradas de leilão de poços do pré sal (leilão em cessão onerosa, que contou só com aportes da Petrobrás) e o fracasso na entrega da Embraer à Boeing estão entre os principais freios e fracassos das ideias ultraneoliberais do Ministro da Economia.

---

<sup>39</sup> Números oficiais divulgados em março/2023.

A promessa da retomada do crescimento econômico de Paulo Guedes teve resultados pífios em 2019, com um Produto Interno Bruto (PIB) de 1%. No primeiro trimestre de 2020, ainda sem os reflexos da pandemia, o cenário já demonstrava a falência da gestão de Guedes, que não conta com nenhum plano para tirar o Brasil da crise, além de privatizações e cortes de direitos. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram que o PIB já havia caído 1,5%, em abril de 2020, em relação ao último trimestre de 2019.<sup>40</sup>

A segunda característica fundante da agenda política do governo Bolsonaro foi um suposto combate à corrupção (personificada inicialmente em Sérgio Moro no Ministério da Justiça), combinado com uma “guerra contra o marxismo cultural”, instalada para “aniquilar a esquerda ou o comunismo”, definido como grande inimigo a ser combatido no Brasil. A saída do “paladino da justiça” e símbolo do “lavajatismo”, combinado com outras acusações e investigações de pessoas do círculo familiar Bolsonaro que só se aprofundaram durante o governo, fragilizaram a narrativa de combate à corrupção.

A “guerra cultural” foi mantida nos quatro anos, afetando profundamente políticas de direitos humanos e sociais, especialmente políticas e ações dos Ministérios da Educação e de Direitos Humanos, mas também órgãos como a Fundação Cultural Palmares (FCP), Fundação Nacional do Índio (Funai) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Indicações para o Ministério da Educação (MEC) demonstram nitidamente esta guerra, tanto pela pessoa do ex-ministro Abraham Weintraub,<sup>41</sup> como pelas políticas e ações do MEC. Consequentemente, essa guerra afetou particularmente a educação pública, com pauta agressiva na agenda conservadora. Essa só não avançou mais devido às pressões obrigando o governo a priorizar a reforma da previdência. Essa reforma acabou forçando recuos em proposições e alterações na legislação que necessitava de votações no Congresso em 2019.

O aprofundamento da crise econômica e social, combinada com o negacionismo da pandemia (que resultou na demissão do então Ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta, em abril, substituído após uma breve passagem do Ministro Nelson Teich por mais um militar sem qualquer experiência na área de saúde), acirrou os ânimos políticos, inclusive com

---

<sup>40</sup> O resultado final de 2020 foi de retração de 3,3%. Naturalmente, com a retomada econômica e, principalmente, a execução do auxílio emergencial, o PIB alcançou aumento de 4,8% em 2021 e 3,0% em 2022.

<sup>41</sup> Além das tentativas de destruição de políticas educacionais inclusivas construídas nos últimos anos – com destaque para as tentativas de excluir a política de cotas da pós-graduação –, o Ministro Weintraub está sendo processado em dois inquéritos no Supremo Tribunal Federal (STF), um dos motivos de sua exoneração. A articulação (inclusive para “não sair do governo atirando”) foi a indicação para um cargo de representação no Banco Mundial (Bird), com o agravante que a sua exoneração só aconteceu depois de sua entrada nos EUA, portanto, saiu do Brasil antes da sua aceitação no Bird e ingressou nos USA com passaporte diplomático (Saldanha e Brant, 2020).

ameaças explícitas de “golpe militar”. O Executivo provocou constantes estremecimentos nas relações com Legislativo e Judiciário, inclusive com ameaças, implícitas ou explícitas, de uso das Forças Armadas no caso de conflitos entre os poderes da República.<sup>42</sup>

Ávido para demonstrar à sua base radicalizada que não ia “fazer a velha política”, o governo Bolsonaro declarou um “novo método” de relacionamento com o Congresso Nacional, estabelecendo algo que foi denominado de “estratégia de bancada”, com base nas frentes parlamentares temáticas. Tentou, portanto, estabelecer relações e negociar com as bancadas temáticas (tendo a chamada “bancada BBB” ou “da bala, boi, bíblia” como a principal base de negociação). Essas articulações se mostraram falhas, pois a atuação parlamentar, especialmente em votações importantes, tende a ser orientada por partidos, e não por frentes parlamentares.

Durante essa primeira fase do Governo Bolsonaro, por negacionismo e recusa em negociar com o Congresso, o Brasil foi governado por decretos, instruções normativas e portarias, inclusive retirando conquistas importantes como a extinção de conselhos e a participação da sociedade civil. Assim como no governo Temer, as Medidas Provisórias também foram amplamente utilizadas, forçando decisões e votações no Congresso Nacional.<sup>43</sup> Alterações administrativas explicitam o caráter autoritário do governo, especialmente na exclusão de espaços democráticos de participação e acompanhamento de políticas públicas. Em 2019, editou decreto extinguindo todos os conselhos que tinham participação da sociedade civil. Diante de pressões, reduziu essa extinção aos que não foram criados por lei ou esvaziou suas atribuições, como exemplo, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), que ficou vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e ficou inoperante (não realizou reunião para tratar dos temas da agricultura familiar). Extinguiu ou alterou composições e atribuições, esvaziando fóruns e espaços de participação, como por exemplo, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) e a Comissão Nacional de Combate ao Trabalho Escravo (Conatrae).

---

<sup>42</sup> As constantes ameaças motivaram uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 6.457, 2020), protocolada pelo Partido Democrata Trabalhista (PDT) no Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o uso do Artigo 142 da Constituição, que normatiza a atuação das Forças Armadas. Na decisão liminar, o Ministro Luiz Fux (2020) foi claro que nenhuma interpretação desse artigo sustentaria legalidade de intervenção dos militares como um “poder moderador” em relação aos Poderes Legislativo ou Judiciário, se constituindo em golpe.

<sup>43</sup> É importante destacar que as derrotas no Congresso foram, na sua maioria, em temas periféricos, especialmente em 2019, pois foi capaz de aprovar a reforma da Previdência, retirando direitos, bem como outras medidas de caráter neoliberal (Camarotti, 2019). Bolsonaro foi o governo que mais editou Medidas Provisórias, mas também é o que mais sofreu derrotas no Congresso Nacional, inclusive com a devolução de uma MP por inconstitucionalidade.

O tema do armamento foi central na agenda do governo e uma obsessão de Bolsonaro. Depois da publicação em janeiro de 2019, do Decreto 9.685, alterando regras de registro, posse e comercialização de armas e munição, sancionou a Lei 13.715, em setembro, ampliando a posse de armas em propriedades rurais. Além dessas, publicou decretos alterando regras e leis sobre porte e posse das armas, liberação de compra de munição e o calibre das armas. Além de tentativas de intervenção em órgãos de Estado, buscando controlar a fiscalização, a intenção de armar a população foi explicitada em um dos discursos que fez na famosa reunião ministerial de abril de 2020, inclusive sugerindo ou reforçando desconfianças em torno da orquestração de um golpe. Segundo palavras de Bolsonaro, “por isso que eu quero, Ministro da Justiça e Ministro da Defesa, que o povo se arme, que é a garantia que não vai (...) impor uma ditadura aqui; que é fácil impor uma ditadura, fácilimo”.

A intenção de armar a população esteve também associada ao aumento de gastos militares e ao favorecimento da indústria bélica. O Exército, por exemplo, cumprindo ordem de Bolsonaro, alterou portaria em abril, permitindo triplicar compra de munições por pessoa por arma. Esta alteração ampliou de 200 para 600 o total anual de projéteis que cada pessoa física pode adquirir por registro de arma (O Sul, 2020).<sup>44</sup> Associada a esta alteração, o Dep. Fed. Eduardo Bolsonaro (PSL-SP), defensor da liberação e importação de armas, fez *lobby* em favor da contratação da empresa americana SIG Sauer no Brasil, de quem foi apelidado de garoto-propaganda. O lobby surtiu efeito, pois o Exército anunciou uma parceria para a fabricação de pistolas da marca americana (Gielow, 2020).

Bolsonaro pessoalmente reforçava a característica autoritária, procurando intervir em órgãos de estado ou fazendo postagens nas redes sociais para desautorizar o trabalho de fiscalização do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Tentou, por exemplo, mudar a direção da Polícia Federal, claramente para obter informações sobre investigações em andamento. Fez também gestões em nomeações de delegados, com especial destaque para as delegacias da Barra da Tijuca e do Porto de Itaguaí. Neste último, o objetivo foi ter controle sobre a fiscalização dos carregamentos (mais de 21 mil contêineres passam diariamente pelo porto). A localização do porto chama a atenção, pois é considerada área dominada por milicianos (Éboli, 2020).

---

<sup>44</sup> O processo de alteração da norma aconteceu dois dias depois da reunião de 22 de abril de 2020, quando Bolsonaro publicamente ordenou a ampliação da compra de munição. A portaria foi publicada com a assinatura do Gal. Eugênio Pacelli Vieira Mota, que já tinha deixado o cargo de diretor de Fiscalização de Produtos Controlados, portanto, já sem autoridade para alterar normas (O Sul, 2020).

Além de outros fatores (como a concepção populista de extrema direita que o Estado e suas instituições são um estorvo), o esforço incansável pela liberação de porte e uso – e medidas para aumentar o mercado – de armas está associado a um processo de militarização do governo. Desde a campanha em 2018, escolhendo um general para vice na chapa, discursos já apontavam para uma “volta ao poder” de militares, mas a presença da caserna no Executivo superou todas as análises.<sup>45</sup> De acordo com levantamento do site Poder 360, eram quase três mil integrantes das Forças Armadas trabalhando em funções administrativas no Executivo federal, recebendo salários em funções gratificadas, mas também muitos em cargos em comissão (Cavalcanti, 2020). Cerca da metade desses eram do Exército, os quais complementam a presença dos oito ministros militares (mais de 35% do total de ministros), que receberam a companhia do Gal. Pazuello, depois da saída do médico Nelson Teich em maio (Araujo, 2020).<sup>46</sup> No Ministério da Saúde, o “interino” Gal. Pazuello nomeou mais de vinte pessoas das Forças Armadas para exercer funções de comando, logística e estratégia, sendo que praticamente nenhuma com atuação na área de saúde.

Em 2020, houve uma mudança completa na estratégia junto ao Legislativo, menos pelas derrotas e mais na busca de apoio parlamentar para enfrentar os pedidos de *impeachment* que iam se avolumando na Câmara. O Executivo alterou as peças do núcleo duro, colocando o Gal. Braga Neto na Casa Civil e o Gal. Luiz Eduardo Ramos na Secretaria de Governo, e abriu negociações com os partidos do Centrão (que contavam com 180 a 200 votos na Câmara). Diferente das narrativas de campanha e do primeiro ano de mandato, o resultado foi a entrega de cargos no Executivo, especialmente postos com volumoso orçamento, a exemplo da presidência do Fundo Nacional da Educação (FNDE, com uma previsão orçamentária anual de R\$ 54 bilhões), e da Fundação Nacional de Saúde (Funasa, com recursos da ordem de R\$ 2,3 bilhões em 2020) e, por último, cargos relacionados à recriação do Ministério da Comunicações, que foi entregue a um deputado federal do Centrão, genro do dono da Rede de Televisão SBT. O auge das concessões ao Centrão ocorreu com a

---

<sup>45</sup> Além do reforço nos salários e ganhos financeiros com a reforma da Previdência (ou mesmo com maiores investimentos governamentais nas Forças Armadas), não está claro qual é o papel dos militares no governo Bolsonaro. A presença militar é anterior, pois segundo reportagem da revista *Época*, já em 2018, o general assessor do presidente do STF fazia a “ponte entre o STF e a caserna” (Brigido e Sassine, 2018). As influências militares não se reduzem a essa estranha presença na mais alta Corte do Judiciário, pois há claras tentativas de minar o poder de governadores com forte influência sobre as Polícias Militares em alguns Estados (Souza, 2020).

<sup>46</sup> Além da presença na Esplanada, contingentes militares são frequentemente mobilizados para suprir demandas como as tentativas de chamar militares para resolver o caos no INSS em 2019. Diante da crise sanitária, “iniciada em 19 de março, a Operação Covid-19 conta com um efetivo de 29.855 militares. O número, destaca a pasta, é maior do que o empregado durante a Segunda Guerra Mundial” (Araujo, 2020).

criação do orçamento secreto, uma aberração jurídico-administrativa que deu ainda mais poderes ao Congresso Nacional.

A combinação das duas características anteriores (política econômica ultra-neoliberal, com “estado mínimo”, de preferência inexistente para as pautas populares, e a política de confronto na guerra contra inimigos, em geral, pessoas que defendem os princípios constitucionais) sustentam a terceira característica fundante do governo Bolsonaro. Desde a posse em 2019, foi implantada uma lógica de sucateamento e desmonte do aparelho estatal (ministérios, autarquias e o próprio legado constitucional de 1988); desmonte de órgãos e ações de fiscalização e controle. A lógica de sucateamento, portanto, não está vinculada às narrativas de diminuir gastos públicos (com o enxugamento da máquina estatal), mas à noção autoritária e populista de que o estado atrapalha os negócios. No primeiro dia de janeiro, como parte da cerimônia de posse, Bolsonaro editou a MP 870, que alterou a estrutura administrativa do governo.

Apesar de ser um procedimento normal de um novo governo, a reestruturação administrativa demonstra rumos políticos adotados. Entre as mudanças da MP 870, retirou a Agência Nacional de Água (ANA) e o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Alocou o SFB no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e indicou o ex-deputado ruralista Valdir Colatto à presidência do órgão.<sup>47</sup> A trajetória política de Colatto, especialmente sua atuação parlamentar na flexibilização das regras do Código Florestal em 2011/2012, personaliza o descaso com o meio ambiente e com a fiscalização de florestas. Como parlamentar, articulou e participou na CPI da Funai e Incra, que investigou demarcação de terras indígenas e quilombolas e indiciou antropólogos, membros do Ministério Público Federal, servidores, religiosos e dirigentes de entidades da sociedade civil.

Além das mudanças administrativas, com o esvaziamento de órgãos importantes, a composição inicial já sinalizava os rumos políticos adotados. Além de Colatto no SFB, Ricardo Salles foi nomeado para o MMA. A atuação prévia no Governo do Estado de São Paulo já demonstrava que Salles tinha uma agenda contra o meio ambiente, o que é evidente

---

<sup>47</sup>A gestão do Cadastro Ambiental Rural (CAR) está sob responsabilidade do SFB. De acordo com a Lei 12.651/2012, o CAR é um registro obrigatório das Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal, florestas, remanescentes de vegetação nativa, áreas de uso restrito (pantaneais e planícies pantaneiras) e de “áreas consolidadas” nas propriedades e posses rurais. Há denúncias de dados incluídos no sistema sobrestimando áreas. Em 09 de junho de 2020, 6ª Câmara de Populações Indígenas e Comunidade Tradicionais do MPF publicou estudo que identificou quase dez mil propriedades inscritas no CAR que estão sobrepostas a terras indígenas ou em terras com restrição de uso.

em sua administração, a exemplo da edição de medida, a pedido do Ministério da Agricultura, fragilizando a Lei da Mata Atlântica com o uso de regras e parâmetros do Código Florestal. Sua agenda anti ambiental ficou explícita em discurso na famosa reunião ministerial de 22 de abril, quando afirmou que era preciso aproveitar a atenção da imprensa com a crise sanitária e “ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas. [...] Agora é hora de unir esforços pra dar de baciada a simplificação, regulamentos [...]” que visam restringir abusos contra o meio ambiente ou reforçam a obrigação do estado de fiscalizar e punir infratores.

Em 2019, a atuação de Salles praticamente levou à destruição do Fundo Amazônia, com retirada de apoios financeiros e severas críticas de países doadores à antipolítica ambiental. Esse e outros problemas resultaram na criação do Conselho da Amazônia, em fevereiro de 2020, sob o comando do vice-presidente Mourão. Como parte do desmonte do estado, materializado na exclusão, por exemplo, de órgãos com atuação histórica na região (Valente, 2020), esse Conselho é mais um passo de militarização, evidenciado no decreto de uma “garantia da lei e da ordem” (GLO), a ser executado por militares, para tentar conter o aumento acelerado do desmatamento (Prazeres, 2020) da Amazônia.

Ainda no desmonte do estado, o Ministério da Cidadania cortou gastos e fragilizou a já cambaleante política assistencial, com a exclusão de milhares de famílias do Bolsa Família. A conversão de antigo Ministério de Direitos Humanos em Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, e a indicação de Damares Alves para comandar a pasta, explicitam a pauta conservadora de costumes, parte fundante da guerra cultural. O resultado mais devastador dessa pauta é a destruição de ações e instrumentos de defesa direitos humanos, sendo que os exemplo mais emblemáticos foram o desmonte da Comissão de Combate à Tortura e as alterações na composição da Comissão da Anistia incluindo conselheiros sem o devido compromisso com os direitos humanos e vinculadas à repressão política.

Concluindo, Bolsonaro, e parte significativa do governo, opera em uma lógica ou política de confronto, muito próxima ao fascismo (Boito Júnior, 2020). Mesmo que tenha dado sequência e aprofundado políticas neoliberais de Temer, o governo Bolsonaro não pode ser simplesmente classificado de direita ou conservador, utilizando analogias ou comparações com governos pretéritos.<sup>48</sup> Primeiro, o clima de confronto e constantes embates com supostos

---

<sup>48</sup> Forças de oposição em geral tiveram dificuldades para entender – e até mesmo levar a sério – o “método político” de Bolsonaro de “guerra a inimigos”. Utilizando analogias referenciadas nos governos anteriores – portanto, análises de administrações pós redemocratização baseadas no respeito às instituições –, as leituras e pautas políticas não têm considerado as falas de Bolsonaro, as reduzindo a bravatas ou à “falta de condições

inimigos deram visibilidade a um personagem altamente envaidecido com o poder (Ribeiro, 2020), que é absolutamente intolerante com qualquer concorrência interna (principal motivo de demissão de ministros). Segundo, atuando com um discurso não linear (inclusive, frequentemente, com afirmações diametralmente opostas entre si), a tática do confronto alimentou a “base bolsonarista radicalizada” (base fundamental na sustentação política), mas também funcionava como mecanismos de desvio de atenção de outros elementos centrais da conjuntura.

Em relação à agenda da terra, Leite e colaboradores (2019) caracterizaram quatro frações de classe ou grupos que disputaram espaço político no interior do governo ou em apoio a Bolsonaro. Esses são: i) uma fração do capital financeiro na agricultura, descolado da concertação do agronegócio, que propôs o lançamento de uma *golden share* para a gestão de terras públicas; ii) setores hegemônicos do agronegócio, capitaneados pela Frente Parlamentar da Agricultura e pela Confederação Nacional da Agricultura (CNA), com a liderança da Ministra Tereza Cristina (DEM/MS) e um discurso de que a agricultura empresarial e a familiar “são o mesmo negócio”; iii) o setor mais atrasado da renda fundiária, representado pela União Democrática Ruralista (UDR), que voltou a ter relevância no cenário político (a partir do processo eleitoral, articulando espaços regionais em apoio a Bolsonaro), com a nomeação de Nabhan Garcia Júnior para a Secretaria Especial de Assuntos Fundiários do Mapa e, iv) o setor vinculado aos militares, representado pelo general da reserva João Carlos Jesus Corrêa, que foi nomeado como Presidente do Incra, e sua equipe de coronéis que controlaram o Incra de fevereiro a outubro de 2019 (Leite, Tubino e Sauer, 2019).

Em termos de agenda agrária e políticas para o campo, o primeiro foi aliado da disputa, ao menos publicamente. O capital financeiro se impôs efetivamente, controlando ou dando rumos a parte significativa das políticas e incentivos ao agronegócio exportador. Os militares não foram completamente derrotados nessa disputa interna, mas deslocados para outras agendas e postos (Valente, 2020), inclusive galgando mais poder no governo (Araujo, 2020; Cavalcanti, 2020).

Nas disputas internas, articulação do Secretário de Assuntos Fundiários do Mapa retirou os militares do comando do Incra (Rothenburg, 2019) e da Funai (Valente, 2019),

ficando restritos à Secretaria do Patrimônio da União (SPU),<sup>49</sup> Conselho da Amazônia (Valente, 2020), e espaços em órgãos ambientais, inclusive no controle do Ibama. Na presidência do Incra assumiu Geraldo Melo, vinculado à CNA e indicado pela Ministra Teresa Cristina e respaldado por Onyx Lorenzoni, quando ainda Ministro da Casa Civil (onde Melo foi o Secretário Adjunto de Relacionamento Externo). Na presidência da Funai assumiu Marcelo Augusto Xavier da Silva, delegado da Polícia Federal, que “atuou de forma ostensiva na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Funai, em 2016” (O Estado, 2019), que criminalizou mais de cem lideranças, entidades e gestores públicos que atuam na defesa de direitos indígenas.

Apesar de mudanças nos postos de comando da Funai e Incra, as diretrizes e orientações políticas, apontadas ainda na campanha eleitoral de 2018, de “tirar o estado de cima de quem produz”, “tratar sem terra como criminoso” e “não demarcar terras indígenas e quilombolas”, permanecem vigentes. Por outro lado, é importante destacar a disputa que ocorreu entre a Ministra Teresa Cristina e Nabhan Garcia sobre o comando da agenda no Mapa. Este último se apresentava com “vice-ministro” (cargo que não existe oficialmente), tinha a pauta fundiária como prioritária e canal direto com Bolsonaro. Na tramitação da MP nº 910, de dezembro de 2019, conhecida como a “MP da grilagem” (Sauer *et al*, 2019), a Ministra afirmava frequentemente que não havia a possibilidade de autodeclaração, o que Nabhan anunciava em suas manifestações públicas em defesa da MP. Adiante, o tema da MP 910/2019 será retomado.

Essas promessas de campanha foram desdobradas em três blocos de iniciativas, imbricadas entre si e articuladas entre o Executivo e a concertação política do agronegócio no Legislativo, especialmente na Frente Parlamentar da Agropecuária, com apoio do Instituto Pensar Agro, ainda que com divergências ocasionais (Pompeia, 2020).<sup>50</sup> O primeiro bloco de iniciativas é representado por tentativas de mercantilização dos territórios,<sup>51</sup> expressa em atos como as Medidas Provisórias 901 e 910, de 2019.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> A Secretaria de Patrimônio da União (SPU) é responsável, dentre outras competências, pela gestão de áreas da União, com destaque para a faixa litorânea, ilhas fluviais, várzeas e áreas afetadas por marés e enchentes ordinárias, as chamadas “terras de marinha”.

<sup>50</sup> Um exemplo dessa divergência aconteceu no caso da MP 910, pois a Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG), subscrevendo nota da Coalização Brasil manifestou-se contrária à aprovação da mesma, apoiando os pedidos de retirada de pauta (Coalizão Brasil, 2020).

<sup>51</sup> Para as tentativas de alteração na legislação de mercantilização dos bens da natureza durante o Governo Temer (2016-2018), ver Molina e Leite (2019).

<sup>52</sup> As duas MPs caducaram (não foram votadas), mas com o mesmo conteúdo da MP 901, de 2019, foi aprovado o Projeto de Lei (PL) 1.304. Convertido na Lei 14.004, de 2020, repassou as terras públicas federais para os

Além dessas MPs, outras iniciativas como a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 80/2019 (que visa a desconstituição da função social da terra, pactuada na Assembleia Nacional Constituinte), o PL 107/2011 (que altera os critérios para aferição da produtividade dos imóveis rurais), o PL 2.963/2019 (que flexibiliza a aquisição de terras por estrangeiros) e a MP 884/2019 (convertida na Lei nº 13.887/2019, que eliminou o prazo para adesão ao Cadastro Ambiental Rural – CAR) tinham como alvo direto o ataque a direitos territoriais.

Em relação às políticas de reforma agrária, foram mantidas as narrativas de titulação de lotes, paralisação total da obtenção de novas áreas e mesmo desistência da desapropriação de áreas já decretadas para projetos de assentamentos. Na agenda indígena, para além da paralisação da demarcação e homologação de terras indígenas, somaram-se ameaças de liberar a mineração (PL 191/2020) e o arrendamento (PEC 187/2016), em completa desarmonia com a Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A outra ameaça concretizada foi a de rever demarcações de terras indígenas e a retirada de áreas, em fase anterior à homologação, das bases de dados geográficas do governo federal (Funai, 2020). Essa retirada gerou novas ameaças como, por exemplo, a possibilidade de regularização de posseiros nessas áreas.

Além da paralisação das políticas fundiárias (não criação de assentamentos, unidades de conservação e demarcação de territórios indígenas e quilombolas), o governo implementou uma agenda de captura de territórios, mediante um discurso de inclusão produtiva. A mercantilização se deu por meio de tentativas de implementar o modelo hegemônico de produção agropecuária nos assentamentos (Fernandes et al, 2020). As mesmas tentativas ocorreram em terras indígenas via arrendamentos, com esforços redobrados do MMA e Mapa em dar publicidade ao plantio de soja transgênica na Terra Indígena Utariti, usando práticas da etnia Pareci para fortalecer a política integracionista. O segundo bloco de iniciativas foi calcado no discurso de ódio, que se materializa em violência. O Congresso Nacional aprovou e Bolsonaro sancionou a Lei 13.870/2019, que amplia o armamento rural. Conforme citado anteriormente, diversas alterações foram realizadas no texto da lei, buscando massificar o acesso a armas e diminuir a rastreabilidade,<sup>53</sup> com destaque para a ampliação dos limites para aquisição de munições (MD, 2020).

---

estados do Amapá e Roraima. A bancada ruralista, aproveitando a tramitação deste PL, incluiu o fim da faixa de fronteira nestes estados, o que foi vetado por Bolsonaro (veto que ainda pode ser derrubado no Congresso).

<sup>53</sup> Para maiores detalhes sobre liberação de armas e munições no governo Bolsonaro, ver a nota do Instituto Sou da Paz (2020).

O Caderno de Conflitos do Campo de 2019, organizado pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), aponta resultados assustadores. Com 1.833 casos, foi o maior número de conflitos registrados nos últimos cinco anos, um aumento de 23% comparado a 2018. Os conflitos por terra registram 1.254 casos, sendo que 1.206 ocorrências envolveram algum tipo de violência e ameaças provocadas por grileiros e supostos proprietários. Esse havia sido o maior número registrado desde o ano de 1985.

O Caderno apontou ainda o crescimento no número de assassinatos, de tentativas de assassinato e de ameaças de morte contra quilombolas, indígenas e comunidades tradicionais em relação ao ano anterior (CPT, 2020). Associados à violência privada/paraestatal, existem diversos processos de reintegração de posse a serem executados em diversos estados. Para cumprir as reintegrações, Bolsonaro ameaçou editar decretos de “Garantia de Lei e Ordem” (Schuch, 2019), que foi apelidada de “GLO rural”.

Em média, durante o Governo Bolsonaro houve 1.981 ocorrências de conflitos por ano, número consideravelmente maior que a média de 1.560 ocorrências de conflitos durante o Governo Temer e do que a média de 1.340,67 conflitos por ano no segundo governo de Dilma (CPT, 2023).

O terceiro bloco de iniciativas está relacionado a tentativas de reforçar a hegemonia do modelo de produção de monocultivos em larga escala para exportação de *commodities*. Por um lado, há tentativas de negar desigualdades e diferenças, enfraquecendo a noção de agricultura familiar e negando identidades culturais do campo. Um exemplo é o discurso da “existência de uma só agricultura”, explicitado pela Ministra Teresa Cristina no lançamento do Plano Safra 2019/2020<sup>54</sup>. O outro exemplo é a simples exclusão da agricultura familiar do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023<sup>55</sup> (Brasil, 2019b).

Por outro lado, o fortalecimento da concertação política do agronegócio se deu no apoio à expansão da atuação global, como no caso da tentativa de firmar o Acordo União Europeia – Mercosul (Vieira, 2019; Possamai, Serigati e Severo, 2019), mas também na precarização das relações de trabalho no campo (edição da MP 871/2019, convertida em Lei nº 13.846/2019) e na tentativa de aprofundar relações econômicas externas do agronegócio sob jugo das *traders*. Este último por meio de autorização para a Cédula do Produtor Rural (CPR) e os títulos financeiros do agronegócio sejam referenciados em moeda estrangeira,

---

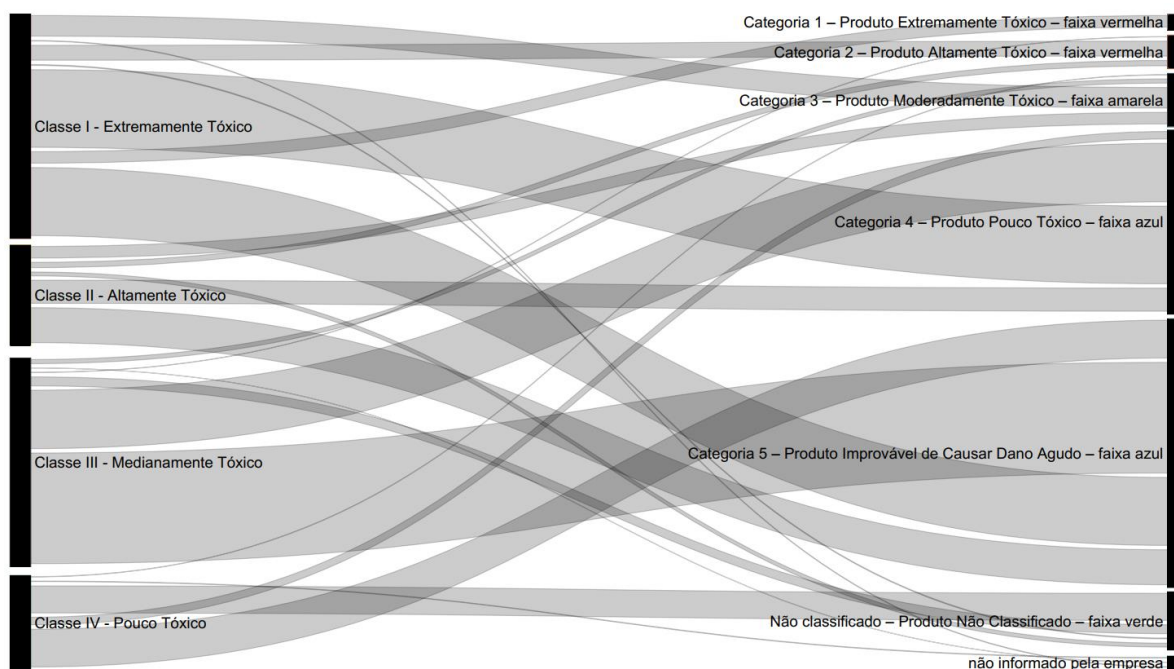
<sup>54</sup> Documentos oficiais explicitam esse discurso negacionista, pois o Plano Safra 2019/2020 teve o tema “Uma só agricultura alimentando o Brasil e o mundo”.

<sup>55</sup> Os Programas “Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar” e “Reforma Agrária e Governança Fundiária”, existentes no PPA 2016-2019 foram excluídos.

aumentando a captura da renda da terra pela financeirização da agricultura (Silva, s.d.). A edição da MP 897, em 2020 (transformada na Lei 13.986/2020), instituiu o Fundo de Aval Fraternal, dispondo sobre o patrimônio de afetação de propriedades rurais, a Cédula Imobiliária Rural, a escrituração de títulos de crédito e a concessão de subvenção econômica para empresas cerealistas.

O apoio ao agronegócio se dá ainda mediante alterações e intenções de alterar portarias e normativos, na toada de “tirar o estado de cima de quem produz”. Um exemplo importante foi a revogação do Decreto 6.961/2009, que impedia a expansão do cultivo de cana-de-açúcar na Amazônia e no Pantanal (Brasil, 2019a). Houve também uma tentativa de liberação automática de agrotóxicos sem a devida avaliação de risco (MAPA, 2020b)<sup>56</sup> e alterações na classificação de toxicidade dos agroquímicos (venenos), deslocando diversos produtos da categoria “extremamente tóxicos” para “pouco tóxico” (Figura 1). Houve ainda a liberação da pulverização aérea de agrotóxicos na bananicultura (MAPA, 2020a) e uma explosão no ritmo de liberação de agrotóxicos pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) (Bombardi, 2019). A lógica de liberalização geral, materializadas nessas e em outras iniciativas, foi publicizada na famigerada fala do Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, na mencionada reunião ministerial de abril/2020 (Andrade e Reis, 2020).

**Figura 1:** Anvisa - resultado da reclassificação toxicológica.



Fonte: Anvisa (2019). Elaboração própria por meio do software PowerBI.

<sup>56</sup> Medida suspensa liminarmente pelo STF.

### 3.1. Bolsonaro e seu método de governar

Todas as iniciativas citadas acima aprofundaram a agenda política que, segundo Fernandes e coautores (2017), caracteriza uma segunda fase neoliberal no Brasil, fase pós golpe de 2016, o qual contou com apoio incondicional da Frente Parlamentar da Agropecuária. E, nesse contexto, a mercantilização da terra tem centralidade na consolidação e expansão do extrativismo agrário (Sauer e Oliveira, 2020), ainda que esse tenha características específicas relacionadas ao *modus operandi* do governo Bolsonaro (Fernandes *et al*, 2020).

Sobre esse *modus operandi*, muitos esforços foram realizados, tanto do ponto de vista disciplinar quanto setorial, dentro e fora da academia, no intuito de compreender com profundidade o método de governo. No campo agrário, destacam-se uma série de publicações que abordaram a questão pela chave do desmantelamento de políticas públicas, com destaque para Grisa e Niederle (2021), Diesel e colegas (2023) e Niederle e colegas (2023). Entretanto, em que pese haver consenso no caráter neoliberal do governo Bolsonaro, pouco foi abordado em relação à diferença entre um neoliberalismo “comum” e o método Bolsonaro, dado justamente pelo seu caráter belicoso e autoritário.

O que ocorreu durante 2019-2023 não representou apenas um aprofundamento neoliberal. A agenda neoliberal esteve diretamente associada a uma dinâmica de guerra constante. Para além os atos de fala de Bolsonaro as próprias instituições públicas, em especial as comandadas por militares, tiveram um papel central na alimentação dessa guerra. Em função disso, parece insuficiente a análise por meio da categoria de desmantelamento de políticas públicas. A Ministra do Cármen Lúcia, do STF, chegou a nomear o estado de coisas vivido como “cupinização institucional”:

São os cupins do autoritarismo, do populismo, de interesses pessoais, da ineficiência administrativa, tudo isso junto a construir um quadro que faz com que não se tenha o cumprimento garantido da matéria constitucional devidamente assegurada (Lucia, 2022).

Dado o caráter militarizado do governo, parece adequado complementar a análise com o apoio de manuais militares, como elaborado pelo Observatório do Clima (2023). Em sua publicação, a instituição categorizou as iniciativas governamentais em: (i) ataque legislativo; (ii) ataque normativo e regulatório; (iii) subversão das instituições; (iv) sabotagem institucional; (v) subversão do papel constitucional das instituições; (vi) cerceamento de direitos civis e participação da sociedade. Tais iniciativas foram alimentadas por iniciativas de: (i) aparelhamento e infiltração; (ii) operações de desinformação; (iii) intimidação e assédio; (iv) perseguição e (v) conflito por procuração.

As ameaças e os ataques constantes à democracia eram intencionais e sustentados pela produção e uso da mentira como instrumento político. Premeditada, a desinformação era a estratégia de ação, misturando tanto aliados na imprensa tradicional, influenciadores digitais e equipes de disseminação (Casara, 2020).

A consequência prática de mudança de mirada metodológica é a compreensão aprofundada do fenômeno e, também, da amplitude dos resultados: tivemos o maior aumento de desmatamento na Amazônia em um mandato presidencial desde 1985, redução de quase 40% nas multas por desmatamento na Amazônia, aumento de 212% nas invasões e de 125% no garimpo em Terras Indígenas e o recorde na violência no campo (Observatório do Clima, 2023).

A edição do “Dia do fogo” em 2019, quando grileiros realizaram uma ação orquestrada para incendiar diversas áreas de floresta na região amazônica, exprime de forma exemplar uma tendência destrutiva que está se disseminando não só pelo território nacional como por outros países latino-americanos (Acción por la Biodiversidad, 2020; Zanoni *et al.*, 2011; Castilho, 2012; Carneiro *et al.*, 2015; Bombardi, 2019; Barcelos, 2018; Souza e Folgado, 2019).

### **3.2. MP 910/2019: mais uma tentativa de avanço da grilagem**

Entre as 25 MPs publicadas no primeiro ano do mandato de Bolsonaro, está a MP nº 910, em 10 de dezembro de 2019. Com direito à cerimônia no Palácio do Planalto, esta MP foi lançada junto com os Decretos 10.165 e 10.166. A MP 910/2019 instituiu novas regras para a regularização de terras, alterando dispositivos das Leis nº 11.952, de 25 de junho de 2009 (dispôs sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União), nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (institui normas para licitações e contratos da administração pública) e nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que trata dos registros públicos.

A MP 910 caducou em 19 de maio de 2020, sem apreciação pelo plenário da Câmara dos Deputados.<sup>57</sup> Não foi discutida e votada por falta de consenso entre os líderes dos partidos, especialmente discordâncias sobre a urgência de votação, em plena crise sanitária, de mais uma medida de flexibilização na regularização fundiária. Apesar da pressão da Bancada

---

<sup>57</sup> Em função da pandemia, ato do STF permitiu a simplificação do rito de tramitação das MPs no Congresso, sendo necessária apenas a aprovação nos plenários da Câmara e do Senado. A simplificação substituiu a Comissão Mista por um parecer de plenário, portanto, o relatório do Senador Irajá Abreu (DEM/TO) foi substituído por um de autoria do Dep. Fed. Zé Silva (Solidariedade/MG), que acabou não sendo apreciado.

Ruralista e de alguns governadores da Região Norte, a MP acabou caducando principalmente devido a denúncias nacionais e internacionais, inclusive a ameaça internacional de boicote de produtos agropecuários brasileiros (Moreira, 2020).<sup>58</sup>

Entretanto, considerando as sinalizações que ela representou, é relevante analisar o seu conteúdo e propostas apresentadas na tramitação. Inclusive porque, durante sua vigência, foram emitidos títulos de domínio utilizando o seu arcabouço. De acordo com vários anúncios, o objetivo da MP seria emitir e conceder títulos de propriedades rurais para ocupantes de terras públicas da União e famílias assentadas dos programas de reforma agrária (Agência Brasil, 2019; Incra, 2019). Apesar de o próprio Incra (2019) e a EM (Dias, 2019) fazerem referência à titulação de lotes de assentamentos, este não foi o foco da MP 910. O principal objetivo inicial era a titulação de grandes posses irregulares de terras não destinadas da União, em mais uma tentativa de ampliar a legalização da grilagem (Tooge, 2019). A coluna Opinião da Folha de São Paulo (2020), sob o título “Aos amigos, tudo”, reforça esta avaliação, inclusive afirmando que “só índios, quilombolas e sem-terra ficam fora da distribuição de áreas públicas” no Governo Bolsonaro. Os pretensos apoios aos beneficiários da reforma agrária não passavam de discurso justificador.

A MP 910 foi mais uma tentativa de incentivo à ocupação ilegal de terras públicas em todo o país, inclusive na faixa de fronteira<sup>59</sup>, por pessoas e empresas que visam a especulação (Tooge, 2019), o que tem causado desmatamento e degradação ambiental na Amazônia. A intenção principal aqui é explicitar que a MP significou uma tentativa de continuidade e aprofundamento de ações que, nos termos de Martins (2019)<sup>60</sup>, são passos históricos de renúncia de bens públicos em prol de agentes privados, legalizando a grilagem de terras no país.

Os principais pontos apresentados na análise são: (i) ampliação da área máxima a ser regularizada; (ii) dispensa de fiscalização ou vistoria para a regularização, com apoio de

---

<sup>58</sup> O Deputado Zé Silva apresentou, na sequência do encerramento do prazo de validade da MP 910/2019, o PL 2633/2020 com o conteúdo do seu relatório anterior, mantendo a pressão sob o tema. Na mesma toada do PL 2.633, o senador Irajá Abreu (PSD/Tocantins), relator da MP 910 no Senado, apresentou no início de 2021 o PL 510, propondo alterações em várias leis federais relacionadas à regularização fundiária.

<sup>59</sup> Esta intencionalidade fica explícita no Decreto 10.165, publicado no mesmo dia da MP 910. O Art. 1º amplia a regularização fundiária para terras da União, sendo que o Decreto 9.309, de 2018, restringia a regularização das posses em terras do Incra em todo o território nacional.

<sup>60</sup> Em artigo de jornal, José de Sousa Martins (2019) enfatizou a relação histórica entre terra e escravidão no Brasil, afirmando que as pessoas escravizadas não eram apenas mão de obra gratuita na lavoura, mas eram principalmente “...a garantia dos empréstimos hipotecários dos grandes fazendeiros para tocar suas fazendas”. Consequentemente, o fim da escravidão exigia outras garantias para esses empréstimos, portanto, “...a instituição da propriedade da terra como mercadoria. O Estado abriu mão da soberania sobre o território e anexou-a ao direito de uso da terra, sob a forma de propriedade privada” (Martins, 2019).

tecnologias de sensoriamento remoto; (iii) alteração do prazo de ocupação; (iv) Riscos ambientais decorrentes da MP e, (v) emendas apresentadas no Congresso.<sup>61</sup>

### 3.2.1 Ampliação das áreas de posse regularizadas sem fiscalização

Ao avaliar a MP 910/2019 é importante ressaltar que foi uma tentativa de continuidade e aprofundamento do que havia ocorrido em medidas recentes de regularização fundiária no Brasil nos últimos 20 anos: MP 422/2008, MP 458/2008 e MP 759/2016, além das suas regulamentações diversas. Em dezembro de 2016, o então presidente Temer editou a MP 759/2016 para agilizar a regularização de terras, posteriormente convertida na Lei 13.465/2017. Como apontado anteriormente, esta “MP da Grilagem” gerou modificações em uma dezena de leis relacionadas à titulação de terras e sofreu mais retrocessos durante a tramitação no Congresso Nacional (Sauer e Leite, 2017; Leite *et al.*, 2018). Apesar de a MP 910/2019 não mencionar a Lei 13.465/2017 em sua ementa, ela foi editada no mesmo espírito, dando continuidade e ampliando as possibilidades de legalizar a grilagem de terras públicas em todo o território nacional.

A edição desta MP deve ser compreendida no conjunto de atos e pronunciamentos do então presidente, como por exemplo, falas valorizando o “dia do fogo”<sup>62</sup>, acusações a entidades não governamentais (ONGs) ambientalistas e movimentos sociais, ameaça de criação de uma Garantia de Lei e Ordem (GLO) para o campo, entre outras que explicitam uma “política de confronto”. O contexto político era marcado também pela falta de ações em políticas para as minorias. Por exemplo, paralisação do reconhecimento e demarcação de terras indígenas, de territórios quilombolas e da criação de assentamentos de reforma agrária, além de medidas legislativas que afetam áreas rurais, como a extinção da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário, com a consequente desidratação das políticas públicas que beneficiam especificamente o público da agricultura familiar, e a Lei 13.870/2019 que chancela o armamento rural, dentre outras. Durante 2019, reintegrações de posse em acampamentos e até em assentamentos foram realizadas. Portanto, o então governo alimentava e validava o tripé especulação – desmatamento – violência em sua agenda para o campo.

---

<sup>61</sup> Detalhes da controvérsia e das formas de justificação apresentadas na tramitação da MP 910 podem ser obtidos em Penna (2024).

<sup>62</sup> Em 10 de agosto de 2019, grileiros e desmatadores atearam fogo de forma combinada em diversas áreas de mata na Floresta Amazônica. As queimadas criminosas foram precedidas por diversas falas do presidente Bolsonaro contra a agenda ambiental. Tudo ocorreu para tentar dar legitimidade à apropriação irregular de áreas públicas de terra e demonstrar fúria contra a legislação ambiental.

A MP trazia como uma das principais mudanças a possibilidade de regularização fundiária de posses em terras da União não destinadas em todo o país. Com essas mudanças seria possível regularizar cerca de 55 a 65 milhões de hectares de terras da União não destinadas em todo o Brasil (Sparovek *et al.*, 2019a; Azevedo-Ramos e Moutinho, 2018). Nas regiões que constituem maiores focos de expansão do agronegócio, Amazônia e Matopiba, as terras não destinadas (federais e estaduais) somam 52,8 milhões de hectares (dados de Sparovek *et al.*, 2019a).

De saída, a MP previa a modificação do art. 1º da Lei, retirando do texto a previsão que restringia sua incidência apenas no âmbito da Amazônia Legal, estendendo e possibilitando a regularização fundiária, segundo seus termos, em todo o território nacional. Assim, seria possível regularizar ocupações de terras públicas em outras regiões, com as mesmas normas inicialmente estabelecidas para a Amazônia Legal, embora as realidades fundiárias sejam distintas. Seria possível regularizar os grilos incidentes em regiões com alta densidade populacional como no sudeste e sul do Brasil (por exemplo, na região conhecida como Núcleo Colonial Monções, no interior de São Paulo; na região do Contestado, na divisa entre Santa Catarina e o Paraná; ou mesmo defender sua aplicação para a faixa de fronteira) ou a região do Matopiba, marcada por grandes (e recentes) posses de terras.

Essa perspectiva era reforçada pela redação proposta no parágrafo único do art. 3º da Lei, que previa sua aplicação subsidiária a outras áreas de domínio da União, para além daqueles previstas no rol constantes dos incisos I a V do dispositivo. Ainda no art. 1º, estava prevista a supressão do Parágrafo único que vedava a regularização de pessoa natural ou jurídica com mais de uma área. Pela redação original, que segue vigente, uma mesma pessoa não pode se beneficiar com a regularização de mais de uma ocupação. Se suprimida essa restrição, além de não haver limite no número de imóveis regularizáveis a uma mesma pessoa, poderia ser aberta uma discussão sobre o limite de área previsto no art. 6º § 1º.<sup>63</sup>

Esta ampliação nega frontalmente o discurso oficial do Ministério da Agricultura de que “...a MP torna mais simples a análise para concessão de títulos de terras, que, na maior parte, são destinadas a pequenos produtores” (G1, 2019). Este discurso é falso, pois a MP ampliava os limites para a regularização de posses de terras públicas, podendo chegar a 500 módulos fiscais em muitos municípios brasileiros.

---

<sup>63</sup> Conforme já mencionado sobre o Decreto 10.165, é importante destacar que a MP 910, apesar de manter o limite de 2.500 hectares, ampliava a “regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União” e não apenas “do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra”, como constava na MP 759, de 2016, e na Lei 13.465, de 2017.

Essa ampliação seria especialmente deletéria nas terras públicas federais ocupadas por populações tradicionais. É fundamental destacar que, enquanto a legislação para a regularização fundiária de territórios quilombolas (por exemplo, pois outros povos e comunidades tradicionais sequer possuem esse direito reconhecido) demanda um complexo e longo rito processual, o Governo Bolsonaro editou uma MP tentar dar suporte aos que continuam ocupando irregularmente o patrimônio público e desmatando grandes áreas. Registre-se que essa narrativa de benefício à agricultura familiar sempre está presente na discussão da regularização de terras públicas com o intuito de mascarar os reais interesses.

### 3.2.2 Abdicação de fiscalização ou vistoria para a regularização

Em que pese a negativa do próprio Bolsonaro (JN, 2019), a MP alterou dispositivos legais possibilitando a regularização de posses de terras da União apenas com base na autodeclaração do pretense proprietário (Teixeira e Vizentim, 2019). Apesar da autodeclaração ser um escárnio diante do processo histórico de usurpação de terras públicas, a EM (Dias, 2019, p. 3), procurando justificar a dispensa de vistoria, afirma que as alterações legais previstas pela MP, especialmente na Lei 11.952/2009, tinham como objetivo “...tornar mais ágil o procedimento de regularização fundiária, garantindo a necessária segurança no procedimento, por intermédio de instrumentos tecnológicos mais eficazes e seguros” e que os “...requisitos podem ser aferidos por intermédio de documentos comprobatórios, analisados de forma complementar por meio de técnicas de sensoriamento remoto, no caso da prática de cultura efetiva e ainda por meio de cruzamento de bancos de dados”. O argumento de “dar agilidade” aos processos de regularização se reduzia, mais uma vez, à simplificação de procedimentos legais que favoreceriam a grilagem quando legitimam a autodeclaração como base da MP.

A MP alcançava, sem necessidade de licitação e vistoria, a regularização de áreas médias – utilizando os limites estabelecidos no Estatuto da Terra de até 15 módulos fiscais (MF)<sup>64</sup>. A checagem seria feita como se fosse possível, diante dos processos históricos de apropriação de terras públicas, verificar a legitimidade e o cumprimento da função socioambiental de posses por sensoriamento remoto.

Apesar de prever algumas situações pontuais que exigem vistoria, na regularização autodeclarada o pretense proprietário declara a localização, tamanho e por quanto tempo

---

<sup>64</sup> Módulo Fiscal é uma unidade de medida que varia de 5 a 110 hectares, cujo valor é fixado por município, levando em conta uma série de fatores agropecuários e socioeconômicos.

ocupa a área, e o processo de regularização seria feito sem vistoria. A autodeclaração vai na contramão do estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4269, quando deliberou pela necessidade “...de afastar quaisquer interpretações que concluam pela desnecessidade de fiscalização dos imóveis rurais de até quatro MF” (MPF, 2017), quiçá as posses de até quinze módulos fiscais.

É importante destacar que o processo de autodeclaração ganhou mais uma facilidade, pois a redação da MP dispensava qualquer comprovação de conhecimento ou concordância dos confrontantes da posse requerida. A MP dispensava “as assinaturas dos confrontantes [...] quando da indicação das coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais”, “...bastando a apresentação de declaração do requerente interessado de que respeitou os limites e as confrontações” (Brasil, 2019c).

Chamava a atenção que o suposto proprietário deveria afirmar que não mantém trabalhadores em condições análogas à de escravo na posse requerida. No entanto, indícios, denúncias, acusações de práticas abusivas, ou qualquer outra forma de exploração do trabalho análogas à escravidão não constam entre as travas para vistorias, bastando declarar que não promove tais práticas.

### 3.3.3 Ampliação do prazo de ocupação

Apesar de prever travas pontuais que exigiriam vistoria, chamava a atenção a ampliação dos prazos de ocupação. A MP mudava também o chamado “marco temporal” flexibilizando a comprovação da ocupação e exploração da área até maio de 2014 para regularização de posses em terras da União. O marco temporal inicial era 2004, foi prorrogado para 2008 e o prazo proposto pela MP era anterior a 5 de maio de 2014. A MP ainda flexibilizava esse prazo, o estendendo até 10 de dezembro de 2018, se o posseiro adquirisse a área sob sua posse diretamente por meio de compra pelo valor de mercado.

Novamente, esta ampliação do tempo de posse para 2014 é uma afronta à noção constitucional de função socioambiental da terra. Além de materializar a constante leniência do Estado com a ocupação ilegal de terras públicas, demonstrava uma contradição aberta com os argumentos dos mesmos sujeitos que apoiavam a MP. Esses defendiam que o direito indígena sobre suas terras tenha “marco temporal” de 1988 (O Estado, 2019). Segundo estes argumentos<sup>65</sup>, o reconhecimento de direitos territoriais de povos indígenas (e comunidades

---

<sup>65</sup> Caso emblemático é o pedido da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) para participar, na condição de *amicus curiae* do julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 1.017.365/SC que vai analisar, com efeito

quilombolas) só poderia ser feito nos casos em que a terra estava ocupada até outubro de 1988. Em outras palavras, direitos territoriais indígenas e quilombolas só valem antes de 1988, mas a grilagem de terras públicas da União pode ocorrer praticamente sem fim (Dias, 2019).<sup>66</sup>

A Exposição de Motivos (Dias, 2019) justificava esta atualização (Inciso IV, do art. 5) no marco temporal, afirmando uma adequação à anistia feita no Código Florestal. Segundo a EM, “Quanto à alteração do inciso IV do artigo 5º, verifica-se a necessidade de alterar a data para a comprovação do exercício de ocupação e exploração direta. A data da atual lei coincide com aquela beneficiada pela anistia concedida pelo Código Florestal, que coincide com a data de publicação do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008” (Dias, 2019, p. 2).

É importante destacar que não existia qualquer obrigatoriedade legal para esta atualização. Como reconhece a própria EM (Dias, 2019, p. 2), esta era tão somente a data de publicação do Decreto nº 8.235, de 2014, que estabeleceu as regras para o Programa de Regularização Ambiental (PRA). Portanto, não havia qualquer argumento legal que justificasse a necessidade de atualização. Repercutindo o discurso oficial anunciado na imprensa, essa medida visava beneficiar quem está de posse de “...terras da União há pelo menos cinco anos” (G1, 2019), portanto, um “marco temporal” nada comparável ao que se quer impor para reconhecer direitos de povos indígenas e comunidades quilombolas.

#### 3.3.4 Legalidade e risco ambiental

De acordo com a EM (Dias, 2019, p. 2), a MP estabelecia uma “preocupação ambiental”, exigindo vistoria quando não há “regularidade ambiental da área”, ou seja, “...quando não seja objeto de auto de infração ambiental ou termo de embargo” e “esteja acobertado por Termo de Ajustamento de Conduta”. Apesar de inovar ao incluir o conceito de “infração ambiental”, ainda que de forma frágil e incompleta, o texto não faz a devida operacionalização do conceito. Isso porque exige mero cadastro da área no Cadastro Ambiental Rural (CAR), dispensando a sua validação.

A EM afirmava que o demandante estaria “...obedecendo o princípio da legalidade na questão ambiental”, com a simples adesão ao “Programa de Regularização Ambiental (PRA), mediante assinatura de Termo de Compromisso” (Dias, 2019, p. 2). Em outras palavras, a MP 910 possibilitaria, mesmo com danos ambientais, que o processo de regularização avançasse,

---

vinculante, a data do marco temporal para a demarcação de terras indígenas, com repercussão geral para demais casos no país (O Estado, 2019).

<sup>66</sup> O argumento da EM para esta “atualização” não é só descabido, mas é revelador da intenção política da MP, pois vincula os prazos para reconhecimento de posse ilegal com a anistia de desmatamento, outra benesse aos grileiros na Amazônia.

bastando que o demandante tivesse aderido ao PRA ou assinado termo de ajustamento de conduta.

Ainda antes da edição da MP 910, pesquisadores e técnicos já manifestaram preocupação, pois passados mais de cinco anos da publicação da Instrução Normativa nº 02 e do funcionamento do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar), o processo de validação tem sido lento. Os estados mais avançados alcançaram apenas 5% de validação das declarações e alguns ainda não validaram nenhum registro de CAR (Sparovek *et al.*, 2019b). Apesar dos recentes anúncios de automatização de análise, não existem grandes mudanças no resultado das validações.

Na lógica da liberação total, o art. 19 da MP 910 previu que, mesmo descumprindo prazos de contratos firmados com órgãos federais até 10 de dezembro de 2019, o beneficiário poderia requerer a renegociação do mesmo. A MP definia que, nos termos a serem estabelecidos em regulamento, contratos que não tiveram suas parcelas pagas poderão ser renegociados e a dívida amortizada com base em novos critérios.

Estudo do Imazon (Brito, 2017) reforça que a Lei 13.645/2017 é um mecanismo de aquisição de direitos fundiários que, historicamente, tem sido vinculado ao desmatamento. Os impactos na Amazônia são imensos, pois os grileiros desmatam a floresta para sinalizar ocupação e reivindicar direitos sobre a posse da terra. Avaliando consequências socioambientais, esse estudo analisou dois potenciais impactos: (i) perda de receitas devido à venda de terras públicas abaixo dos preços de mercado e, (ii) riscos de mais desmatamento, associado a emissões de gases do efeito estufa, considerando 19,6 milhões de hectares passíveis de regularização, portanto, de transformação no uso da terra com a regularização da privatização. O estudo concluiu que a perda de receita, de curto prazo, varia de US\$ 5 a 8 bilhões, devido a valores subestimados de 8,6 milhões de hectares. A perda futura de receita varia de US\$ 16,7 a 23,8 bilhões, relacionados a valores de 19,6 milhões de hectares. Com a regularização, entre 1,1 e 1,6 milhão de hectares correriam riscos de ser desmatados até 2027, emitindo entre 4,5 e 6,5 mega-toneladas de CO<sub>2</sub> (Brito, 2019).

Consequentemente, a MP 910 flexibilizava as regras já frouxas da Lei 13.465, ampliando as possibilidades de privatização ilegal de bens comuns (terra, floresta etc.). Esta grilagem tem impactos sociais (especialmente o avanço sobre terras tradicionalmente ocupadas), mas também ambientais (estímulo ao desmatamento para consolidar posse), comprometendo o futuro dos bens da natureza, especialmente da Amazônia e do Cerrado.

### 3.3.5. Emendas apresentadas que buscavam ampliar a flexibilização da MP 910

Apesar do flagrante descumprimento da lógica constitucional de urgência e relevância, a MP 910 deverá ser discutida e votada no Congresso Nacional. O Congresso, em 17 de dezembro, instalou a Comissão Mista, designando o Dep. Lucio Mosquini (MDB/RO) como presidente e o Sen. Irajá Abreu (PSD/TO), como relator.<sup>67</sup>

Com a abertura dos trabalhos na Comissão Mista, foram apresentadas 542 emendas à MP 910, por iniciativa de parlamentares de vários partidos. Aproximadamente 130 emendas propõem alterações que ampliam as possibilidades de grilagem de terras públicas. Destacam-se algumas apenas para exemplificar a intencionalidade na apropriação indevida do patrimônio público.

Entre as muitas expressões de ataque a bens públicos e terras comuns, chama a atenção a Emenda nº 016, de autoria do presidente da Comissão Mista. Segundo esta, no processo de regularização de posses de áreas por autodeclaração, só devem ser excluídas as áreas “já demarcadas como terras indígenas”.<sup>68</sup> O texto da Lei 11.952, de 2009, diz que “não serão passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso” as terras “tradicionalmente ocupadas por população indígena”. Portanto, a emenda atenta claramente contra todas as reivindicações territoriais de povos indígenas que ainda não foram demarcadas, inclusive as áreas já identificadas, mas sem finalização da homologação.

Na mesma toada, foi apresentada a Emenda nº 146 do mesmo autor, Dep. Mosquini, que previa a regularização de ocupação em parcelas de projetos de reforma agrária sem a autorização do Incra, no limite de até quatro (04) módulos. Se aprovada, esta medida valeria para projetos de assentamentos criados até 22 de dezembro de 2014 e retiraria o parco controle do Estado sobre os assentamentos – a regularização é parte da missão institucional do Incra.

Tornando ainda mais evidente a intenção de ampliação da grilagem, outra emenda do Dep. Cel. Chrisóstomo (PSL/RO) incluía no processo de regularização as terras públicas irregularmente destinadas na faixa de fronteira. A Emenda nº 418 visa autorizar a ratificação

---

<sup>67</sup> O processo de tramitação da MP no Congresso também chama a atenção, pois, por exemplo, além da quantidade de emendas apresentadas por parlamentares da Rondônia (tanto por senadores como deputados), os principais responsáveis (presidente e relator) são parlamentares de áreas de fronteira agrícola, demonstrando o alto interesse na apropriação ilegal de terras públicas e de uso comum.

<sup>68</sup> Na mesma linha da Emenda 016, com uma redação um pouco diferente (“regularizadas para a população indígena” e não “já demarcadas”), estão as Emendas nº 58 (Sen. Confúcio Moura – MDB/RO) e a 417 (Dep. Cel. Chrisóstomo – PSL/RO).

dos registros imobiliários decorrentes de alienação irregular de terras públicas situadas nas faixas de fronteira, demonstrando o desejo de ampliar a possibilidade da apropriação de terras.

Relacionado à dilapidação do patrimônio público, as próprias regras estabelecidas na Lei 13.465 foram alvo de tentativas de mudança. Várias emendas à MP 910 buscavam ampliar esse esbulho, propondo descontos no valor da terra nua para regularização de posses ilegais. As Emendas 07 e 143, de autoria do presidente da Comissão, por exemplo, propunham descontos para a regularização fundiária. Segundo o Dep. Mosquini, esses descontos deveriam ser de 90% no valor da terra nua para posses até 04 módulos fiscais; 80% para até oito (08), 70% até doze (12) e módulos fiscais e 50% de desconto para grilos de até 2.400 hectares.

Com o argumento, na justificativa da Emenda 143, de não se deve “...fomentar as diferenças ideológicas acentuando diferenças entre o tamanho das propriedades”, o deputado propôs descontos que são verdadeiros “presentes de natal”. Segundo texto da Emenda 143, a regularização de posses deve ter preços entre 10 e 20% (vinte por cento) do valor mínimo da pauta de valores da terra nua elaborada pelo Incra. “Para não ser ideológico”, o deputado propôs pagamentos de 10% dessa pauta de valores, estabelecido pelo Incra, para posses de 01 até 04 módulos fiscais; 15% para áreas acima de 04 até 15 módulos fiscais; e 20% do preço para áreas acima de 15 módulos fiscais. Algumas emendas extrapolaram até a Constituição, como a do Deputado José Mário (DEM-GO), que apresentou a emenda 306 no intuito de autorizar o executivo a regularizar áreas acima de 2.500, em afronta ao artigo 188 da Constituição Federal.

Conforme já mencionado, muitas emendas foram apresentadas para ampliar benesses e criar facilidades para a regularização da grilagem. As listadas, no entanto, são bons exemplos das intenções e da extensão do roubo do patrimônio público, quando o tema é regularização de posses ilegais de terras no Brasil.

### **3.3. Medidas infralegais de agressão a terras públicas e territórios tradicionais**

Fracassada a iniciativa do governo federal em aprovar o conteúdo da MP 910 em 2020, as iniciativas subsequentes foram no sentido de desmonte da legislação fundiária. O caminho passou pela edição de instrumentos infralegais, com destaque para o Decreto 10.592/2020 e para a Portaria Conjunta nº 01/2020, da Secretaria Especial de Assuntos Fundiários - SEAF/MAPA e do Incra, que criou o Programa Titula Brasil.

Em 24 de dezembro de 2020, o Executivo Federal publicou no Diário Oficial da União (DOU) o Decreto nº 10.592, revogando os Decretos nº 9.309/2018 e nº 10.165/2019, estabelecendo nova regulamentação à Lei nº 11.952, de 2009. O Programa Terra Legal foi alterado pela Lei 13.465, em 2017 (MP 759/2016), sendo que a MP 910 perdeu validade (não foi analisada e votada no Congresso) antes da publicação desse Decreto.

De acordo com análise de Parker (2021), o Decreto 10.592 (Art. 2º) ampliou o alcance das Leis 11.952/2009 e 13.465/2017, pois incluiu áreas da União sob gestão do INCRA (no espírito da MP 910), e áreas de domínio da União na Amazônia Legal.

Nessa mesma intenção, o Incra editou em 2021 um conjunto de normativos que reforçam a visão mercantil da terra, seja nas terras públicas federais não destinadas, nas destinadas à criação de assentamentos ou mesmo nas reconhecidas como território quilombola. Para fins didáticos, vamos apresentar os normativos em dois blocos: o primeiro, que trata diretamente da flexibilização da destinação de terras, e o segundo que trata da flexibilização dos usos.

No primeiro bloco, temos a IN 104 (posteriormente alterada pela IN 119), que trata da regularização fundiária rural. Esta foi editada absorvendo os principais elementos que foram alvo de crítica na tramitação da MP 910: auto declaração, análise por sensoriamento remoto, desprezo sobre a análise de conflitos e facilitação da venda direta, podendo ser em áreas contiguas. Nem mesmo as ressalvas previstas sobre áreas em litígio contribuem dado que o Incra só se manifesta na justiça quando chamado aos autos. As INs 108 e 109 estabeleceram a renegociação de títulos de regularização fundiária que não foram pagos, com juros altamente subsidiados e valores recalculados para beneficiar os inadimplentes, permitindo que títulos anteriores a julho de 2017 podem ser enquadrados aos parâmetros da legislação vigentes. Em paralelo a essas medidas do Incra, a Funai editou a IN 09<sup>69</sup> atingindo os direitos territoriais indígenas, na mesma linha de favorecimento ao processo de apropriação das terras públicas por interesses escusos dos ruralistas. De acordo com a IN 09, deveriam ser excluídas do SIGEF (sistema de informações georreferenciadas que cadastra os limites dos imóveis rurais) todas as terras indígenas não homologadas. Ocorre que, conforme divulgado por meio da Nota Técnica da INA (Indigenistas Associados), “o ato homologatório é tão somente o último ato decisório de um complexo procedimento realizado a partir de várias fases”. A retirada do SIGEF das terras indígenas delimitadas, declaradas e demarcadas exclui territórios indígenas da base cartográfica de imóveis rurais utilizadas por órgãos públicos e favorece o processo de

---

<sup>69</sup> Revogada em setembro de 2023.

oficialização da grilagem, já que, associada a retirada dessas áreas, há a flexibilização da regularização fundiária por meio da autodeclaração, conforme mencionamos ao tratar da IN 104. Sendo assim, os territórios dos povos originários podem ser invadidos, grilados e “regularizados” por particulares.

A IN 105 regulamentou a adesão dos municípios ao Programa Titula Brasil por meio da criação de Núcleos Municipais de Regularização Fundiária. Esta foi editada no intuito de ampliar a força de trabalho disponível para a tarefa de titulação em assentamentos e glebas públicas federais não destinadas. Conforme informações publicizadas pelas equipes do De Olho nos Ruralistas e o Joio e o Trigo, pouco mais de um ano do lançamento do Titula Brasil, 1.198 municípios solicitaram adesão ao programa – cerca de 21% de todos os municípios do país. Desse total, 636 prefeituras já assinaram o Acordo de Cooperação Técnica (ACT), primeira etapa para implementação dos Núcleos Municipais de Regularização Fundiária. Setenta municípios contemplados pelo programa estão no chamado Arco do Desmatamento, que concentra a maior incidência de supressão vegetal da Amazônia. Também foram identificados 56 conflitos fundiários ativos nos municípios, sendo 33 na Amazônia Legal.

Sabemos que a tendência de fraude e não observância aos ritos adequados é maior na esfera local, onde os interesses escusos e o coronelismo atuam com maior intensidade, além da própria falta de formação técnica para a realização dos trabalhos. Com essa preocupação, o GT de Reforma Agrária da Procuradoria Federal de Defesa do Cidadão do Ministério Público Federal emitiu recomendações para diversos prefeitos que estavam firmando Acordo de Cooperação Técnica com o Incra para atuação no Programa Titula Brasil.

Já as INs 106 (Consolidação de assentamentos) e 107 (Destinação de bens imóveis) visam desobrigar o Incra das suas responsabilidades junto aos assentamentos. A lógica é encerrar os investimentos públicos nas áreas, independente da conclusão da infraestrutura básica (água, estradas e energia) e destinar áreas remanescentes dos assentamentos para prefeituras e outros entes. Na prática, é uma reedição das medidas iniciadas no segundo mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso. Na mesma toada do estabelecido no decreto 10.592, a previsão é que, independentemente do cumprimento dos requisitos de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, será considerado consolidado o projeto de assentamento após 15 anos de implantação. Essa medida atinge a maioria dos assentamentos criados no Brasil.

No segundo bloco, temos as INs 111, que trata do licenciamento ambiental de obras, atividades ou empreendimentos que impactem territórios quilombolas, e 112, que institui o

rito para anuência do Incra no uso de áreas em assentamentos por empreendimentos minerários, de energia e de infraestrutura. Na IN 111, a manifestação do Incra ficou restrita aos processos de licenciamento em áreas quilombolas que já tenham o Relatório Técnico de Identificação de Delimitação (RTID) publicado. Essa opção restringe a análise a menos de 1% dos processos de regularização fundiária de territórios quilombolas abertos no Incra. Por fim, não há previsão do empreendimento ser rejeitado e, mesmo nos casos de óbices, deverão ser indicadas medidas para superação das condicionantes apresentadas. A IN 112 foi editada para respaldar a entrega de áreas de reforma agrária no Pará para a exploração mineral da empresa Belo Sun, gerando conflitos que permanecem vigentes até 2024 (Barreto, 2024). A normativa é permissiva em relação a priorização dos empreendimentos em relação à reforma agrária, caminhando em postura oposta ao previsto na Constituição.

#### **3.4. O Incra no governo Bolsonaro**

As agendas agrária, indígena, quilombola e ambiental são boas representações do “caráter antissistema” do governo Bolsonaro (NOBRE, 2020). Conforme já mencionado, a edição da MP 870, em 01 janeiro de 2019, fragilizou vários órgãos de fiscalização e/ou de implementação de políticas para o campo. Fez, por exemplo, tentativas de retirar a Funai do Ministério da Justiça, alocando no Mapa, mas essa mudança acabou sendo derrubada na tramitação da MP 870 no Congresso Nacional. Assim como na saúde, militarizou o Incra e a Funai, que são comandados por generais e com equipes militares, inclusive com a militarização da direção do Ibama.

No caso do Incra, o governo Bolsonaro limitou a autarquia para um leque restrito de ações, eliminando missões históricas como a criação de assentamentos (implementação de políticas de reforma agrária), o reconhecimento e demarcação de territórios quilombolas e a gestão de terras públicas. Ao mesmo tempo, Bolsonaro e seus asseclas operam na destruição das agendas, especialmente o cumprimento da função social da terra, definidas na última Assembleia Nacional Constituinte.

A destruição da agenda se deu por meio da alteração da estrutura e retirada de atribuições históricas do Incra. Isto aconteceu com a publicação do Decreto 10.252, em 2020. Entre as várias alterações, destacam-se a eliminação de diversas competências ligadas à fiscalização do cumprimento da função social da terra, a absorção da competência do licenciamento ambiental em territórios quilombolas, a extinção da Diretoria de Obtenção de Terras (comprovando a total falta de intenção de criar assentamentos) e a descaracterização da

Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, esvaziando a agenda de desenvolvimento socioprodutivo (NEAGRI, 2020).

Nessa toada, foi determinada, já no dia 8 de janeiro de 2019, a paralisação de todos os processos de demarcação de terras, atingindo diretamente 250 processos de obtenção e 1,7 mil processos de delimitação de territórios quilombolas em todo o país (INCRA, 2019a, 2019b, 2019d). Foi publicado também ato desautorizando os superintendentes a conceder audiências aos movimentos sociais que não possuam CNPJ (INCRA, 2019c). Esta decisão foi revogada, mas as orientações para receber os movimentos foram burocratizadas. O resultado foi a não destinação de novas áreas, portanto, o não reconhecimento de territórios quilombolas e nem a criação de assentamentos de reforma agrária (Fernandes *et al*, 2020).

Em resposta a ofício da Procuradoria Federal do Direitos do Cidadão (PFDC), do Ministério Público Federal (MPF), sobre a situação das famílias acampadas, o Incra respondeu que não detinha o cadastro dessas famílias, demonstrando a total falta de compromisso com a demanda social por terra (Sauer *et al*, 2019). Os deveres constitucionais de fiscalizar o cumprimento da função social, destinar áreas para fins de reforma agrária e reconhecer territórios quilombolas foram peremptoriamente ignorados e combatidos pelo governo Bolsonaro (Maisonave, 2019).

Aprofundando ações anti-reforma agrária, o Secretário Nabhan manifestou-se pela desistência de processos de aquisição de terras, mesmo aqueles processos em que os pagamentos indenizatórios já tinham sido realizados (Veja, 2019). Ainda, houve orientação pela desistência da destinação de áreas públicas para a reforma agrária em benefício da regularização dessas para posseiros irregulares, na contramão do estabelecido pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2020). O TCU (2020) estabeleceu a necessidade de providências governamentais para a recuperação de áreas irregularmente ocupadas na Amazônia.<sup>70</sup>

Constata-se também a ausência na participação do Incra nos processos de negociações de reintegração de posses, mesmo em áreas que estavam sendo negociadas pela autarquia e o congelamento dos processos de seleção de famílias. Dados do próprio Incra demonstram a existência de dezenas de projetos de assentamentos criados desde 2014, onde poderiam ser assentadas mais de três mil famílias, ainda sem o devido processo de seleção e homologação de famílias (Maisonave, 2019).

---

<sup>70</sup> Em processos tramitando no Mato Grosso, o Incra também se manifestou contrário à retomada de glebas públicas, na tentativa de regularizar essas terras em nome dos grileiros. O Dep. Fed. Neri Geller (Progressistas-MT) apresentou uma lista de processos para a Ministra Tereza Cristina, solicitando que o Mapa orientasse a Advocacia Geral da União (AGU) para desistir dessas ações de retomada.

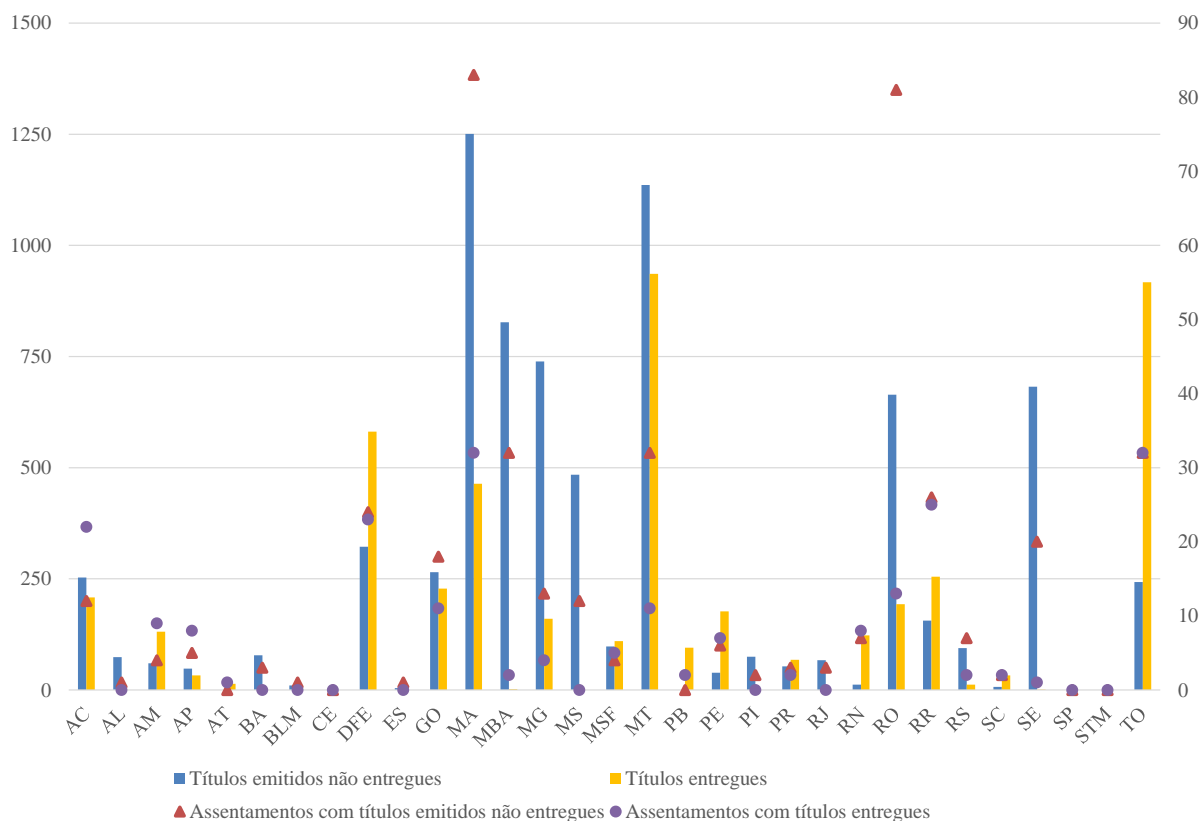
Essas alterações administrativas contrariam orientações e definições que constam no voto da relatora, Ministra Carmen Lúcia (STF), emitido em razão da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.623, apresentada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura (Contag) contra a Lei 13.178, de 2015. Essa lei ratifica registros de imóveis rurais situados em faixa de fronteira, com alienação ou concessão de terras devolutas pelos Estados a particulares. Retomando o Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964), a Ministra Carmen Lúcia afirma que a reforma agrária deve ser realizada pelo poder público, criando “condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil” e “zelar para que a propriedade da terra desempenhe a sua função social” (Rocha, 2020, p. 7). Reproduzindo orientações legais do Estatuto, afirma que o estado deve criar planos periódicos, nacionais e regionais, com prazos e objetivos determinados, inclusive estabelecimento de recursos e dotações orçamentárias destinadas à execução das ações (Rocha, 2020).

Em continuidade à lógica de Temer, especialmente com a edição da MP 759, em 2016,<sup>71</sup> o governo Bolsonaro busca reduzir a autarquia a um espaço de legitimação da destinação de terras públicas (via titulação e legalização de grandes posses), em total desacordo com o estatuto da função social. Já no segundo mês de governo, a Ministra do Mapa anunciou a meta de entrega de 600 mil títulos de terra (Canal Rural, 2019).

Entretanto, usando como exemplo os anos de 2018 e 2019, os dados demonstram que, assim como em Temer (Leite, Castro e Sauer, 2018), há um abismo entre os números anunciados e a execução da política (Gráficos 04 e 05).

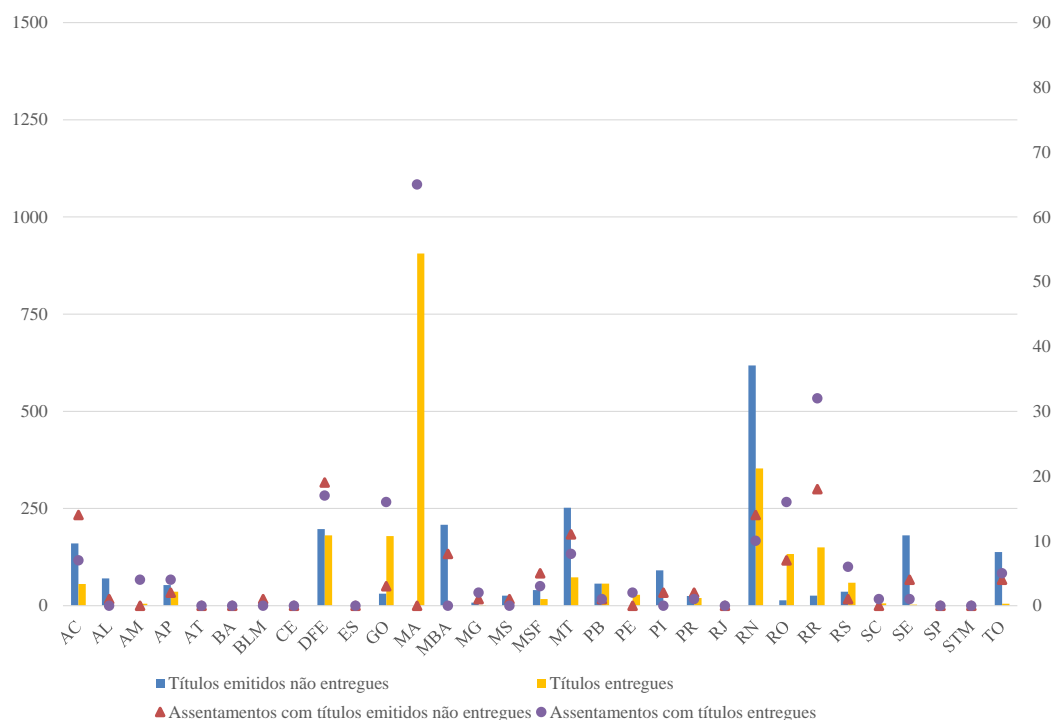
---

<sup>71</sup> Em dezembro de 2016, Temer editou a MP 759, que alterou mais de uma dezena de leis fundiárias urbanas e rurais. Essa tratou da titulação de lotes nos projetos de assentamento e ampliou a regularização fundiária de posses na Amazônia Legal (Lei 11.952, de 2009) para todo o Brasil em áreas do Incra. Convertida na Lei 13.465, em 2017, ampliou o limite para a regularização de posses de 1.500 hectares (limite do Terra Legal) para 2.500 hectares. Mais detalhes em Duprat e Araujo Jr. (2020), Leite, Tubino e Sauer (2019), Sauer *et al* (2019).

**Gráfico 04:** Balanço da emissão e entrega de títulos de domínio em 2018.

Fonte: Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão. Elaboração própria.

Nos dois gráficos (Gráficos 04 e 05), as colunas representam o quantitativo de títulos emitidos (entregues e não entregues), com escala referenciada no eixo principal. Os pontos de dispersão representam o quantitativo de assentamentos envolvidos nas duas categorias (total de emissão e entrega de títulos), com escala referenciada no eixo secundário.

**Gráfico 05:** Balanço da emissão e entrega de títulos de domínio em 2019.

Fonte: Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão. Elaboração própria.

Em 2019, foram emitidos (e não entregues) 2.232 títulos em 119 assentamentos, por vinte superintendências regionais. No período foram entregues 2.269 títulos (emitidos ou não em 2019) em 201 assentamentos, por 19 superintendência regionais. Os resultados são inferiores aos alcançados em 2017 e 2018, quando houve incentivos aos gestores do Inbra para emitir títulos, validando a crítica de que a autarquia se tornaria “um balcão de negócios de terra” (CONTAG, 2017).

Algumas hipóteses podem ser levantadas na tentativa de explicar a diferença entre emissão e entrega de títulos. Uma possibilidade seria a existência de alterações na ocupação nos assentamentos, com a saída de famílias sem a devida atualização no sistema. Portanto, títulos foram emitidos para pessoas que não são os atuais ocupantes dos lotes. Outras possibilidades seriam a exigência de títulos de domínio estar registrados em cartório antes da entrega, o que contingenciaria o fluxo de entrega; represamento de títulos para a realização de atos massivos de entrega; ou ainda a eventual ausência de registro da entrega no sistema.

Nos últimos dois anos de gestão, a ênfase na entrega dos títulos drenou todo a força operacional da autarquia. Não por acaso, o tema foi explorado com ênfase no período eleitoral em 2022. Bolsonaro realizou grandes eventos de campanha na forma de entrega de “títulos de propriedade” para os assentados da reforma agrária. Iniciativa que havia sido nomeada como

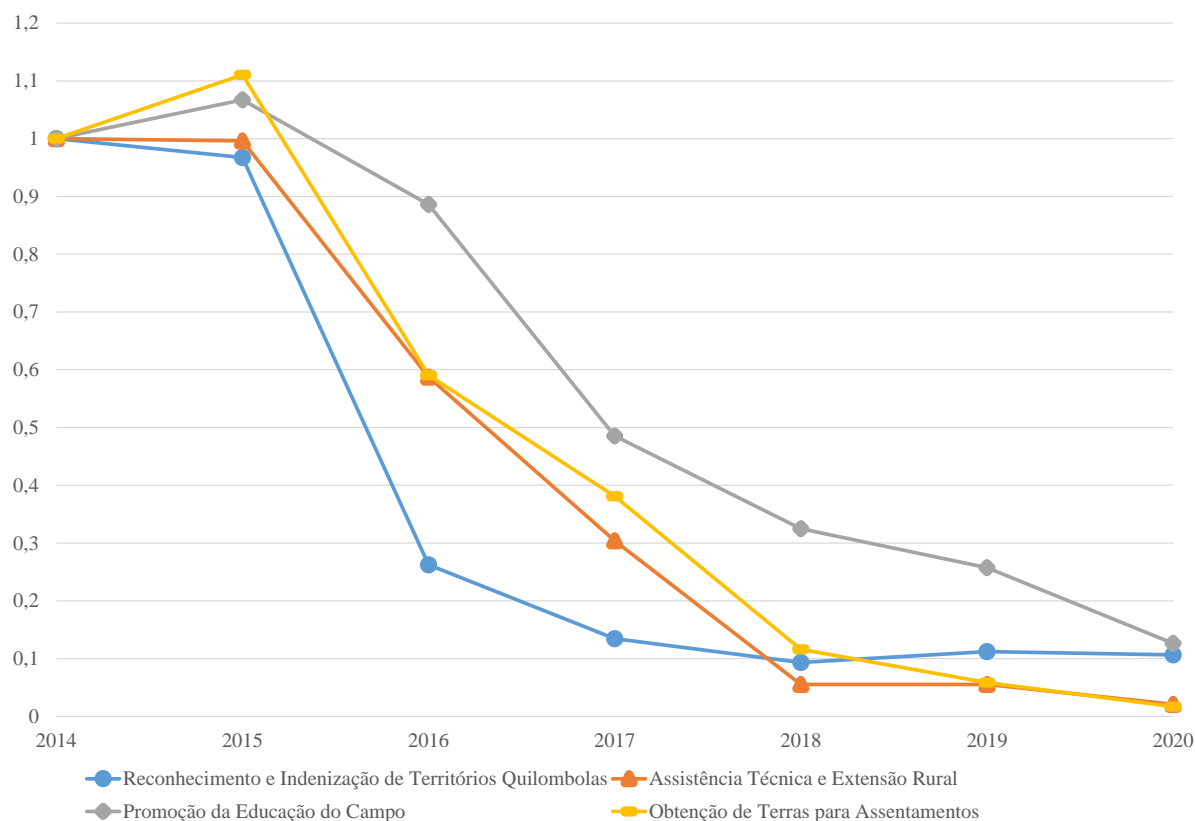
Abril Verde e Amarelo, a avalanche de eventos festivos financiados pelo Governo Federal entrou no período eleitoral mobilizando a estrutura do Incra em diversos estados.

Em entrevista realizada em 01/02/2022 para o programa Questão de Ordem, para o canal AgroMais, o presidente do Incra Geraldo Melo Filho afirmou que se avançou na regularização fundiária por meio da entrega de 278 mil títulos emitidos nos três primeiros anos de governo. Em outubro, o site do Ministério da Agricultura, Abastecimento e Agropecuária (Mapa) informa que mais de 400 mil documentos de titulação foram emitidos no governo Bolsonaro. Entretanto, os resultados demonstram que existe um hiato entre as promessas do governo Bolsonaro, assim como na gestão anterior de Temer (2016-2018), sobre a possibilidade de titulação massiva de terras.

Os dados do SIPRA, que diferenciam entre os tipos de documentos entregues aos assentados, mostram discrepância entre os números “oficiais” anunciados e a realidade. Na política de reforma agrária existem diferentes tipos de documentos comprobatórios. Os Contratos de Concessão de Uso (CCU) são documentos provisórios que apenas comprovam o vínculo das famílias com o Incra. Por meio deles deveriam ser acessadas políticas de desenvolvimento que o governo Bolsonaro desmobilizou, como o Crédito Instalação, o PRONAF A e o acesso a tantas outras ações que tiveram execução orçamentária próxima a zero durante o período Bolsonaro. Já os títulos de domínio representam a transferência da propriedade da terra do Incra para as famílias assentadas. Esses podem servir de garantia em empréstimo bancário e, ressalvadas as condicionantes legais, podem ser comercializados. A tabela abaixo demonstra a emissão de títulos pelo Incra no período de 2019 a 2022, discriminando títulos provisórios e títulos definitivos.

A contabilidade criativa começa quando são juntados documentos provisórios e títulos definitivos. De acordo com dados de agosto de 2022, enquanto foram emitidos 299.266 mil documentos provisórios em assentamentos durante o governo Bolsonaro, os títulos definitivos foram apenas 35.798. Na prática, Bolsonaro entregou para 90% das famílias um papel que só representa o que elas já sabem que são: famílias assentadas.

Por fim, é importante destacar ainda um elemento que marcou a gestão, diretamente relacionado à lógica antissistema que o governo Bolsonaro implantou nos órgãos de Estado. Os dados demonstram uma desidratação orçamentária (Gráfico 06), com cortes brutais nos recursos públicos destinados ao Incra.

**Gráfico 06:** Inkra - alterações no orçamento inicial entre 2014 e 2020

Fonte: Portal da Transparência. Elaboração própria.

Naturalmente, a mesmo esforço de alcance de segurança jurídica não foi buscado para a destinação de terras para a criação de assentamentos e reconhecimento de territórios de povos e comunidades tradicionais. Ao contrário, as tentativas de limitar os avanços nesse sentido passaram por iniciativas dos órgãos de controle (TCU e CGU), do Poder Legislativo (por meio de CPIs e propostas de alterações na legislação agrária) e mesmo do caráter classista do Poder Judiciário.

## CAPÍTULO 4

### 4. TERRA E DESIGUALDADES

A estreita relação entre a política e a propriedade e controle da terra se consolidou ao longo da formação do Brasil. A literatura consolidou diversos estudos que apontam para o caráter histórico concentrador e elitista da formação agrária brasileira, com destaque para as contribuições de José de Souza Martins<sup>72</sup> e Ariovaldo Umbelino de Oliveira<sup>73</sup>.

Entretanto, a literatura contém lacunas que abrangem tanto a necessidade de dimensionar como a corrida mundial por terras reverbera na concentração fundiária, como intensifica desigualdades derivadas deste fenômeno.

A partir dessa motivação, nesta sessão são apresentados dados que elucidam conexões entre a concentração de terras e a desigualdades socioambientais e econômicas no Brasil. São abordadas as relações entre desenvolvimento e concentração de terra e a dimensão fiscal no aprofundamento da desigualdade no campo.

O Censo Agropecuário é a principal e a mais completa pesquisa sobre a organização e a estrutura dos setores agropecuário, florestal e aquícola do País. Proporciona informações sobre as características do estabelecimento e do(a) produtor(a); pessoal ocupado; utilização das terras; produção vegetal e animal; agroindústria rural; acesso a programas governamentais; e receitas e despesas, entre outras (Marques, 2021). Como era esperado, o Censo Agropecuário 2017 (IBGE, 2017) demonstra que a concentração da terra permanece elevada no Brasil.

Os dados do Censo trazem boas pistas das alterações na posse e uso da terra entre 2006 e 2017. Com exceção da região Nordeste, as demais grandes regiões demonstram uma centralização da posse da terra e o crescimento da área total dos estabelecimentos agropecuários com 1.000 ou mais hectares.

Em 2006, os estabelecimentos agropecuários com 1.000 ou mais hectares somavam 45% da área total. Em 2017, essa relação subiu para 47,6%. Na outra ponta do espectro fundiário, os estabelecimentos com menos de 100 ha detinham 21,19% da área total em 2006 e, em 2017, este total diminuiu para 20,44%.

A título de exemplo, saltam aos olhos os resultados (i) no Estados de São Paulo, com a redução da área total em todas as classes de área abaixo de 2.500 ha e a incorporação de 1,4

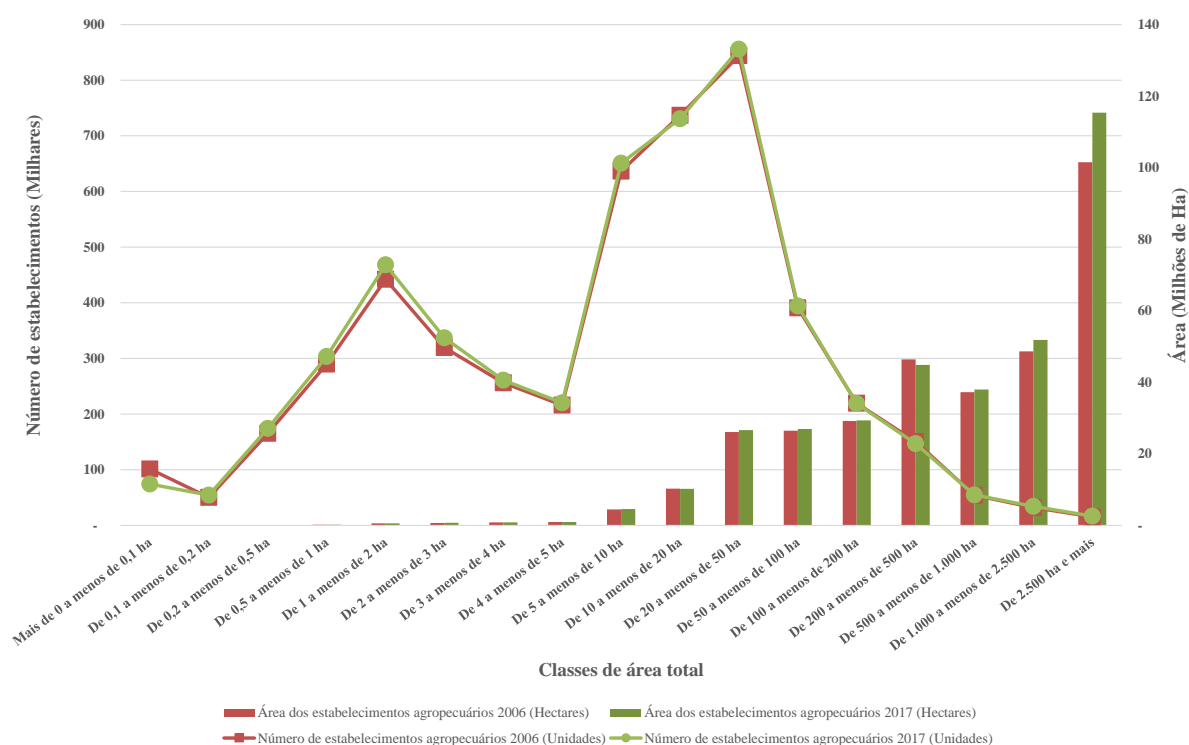
---

<sup>72</sup> Sociólogo brasileiro, professor aposentado da USP, estudioso da sociologia rural e questão agrária, dentre outros temas.

<sup>73</sup> Geógrafo brasileiro, professor aposentado da USP, estudioso da geografia agrária e questão agrária.

milhões de ha na classe acima de 2.500 ha, e (ii) nos dez municípios com maior volume de produção de soja no Matopiba, com a redução da área total nas classes de área entre 50 e 2.500 ha e o crescimento de 1,3 milhões de ha na classe acima de 2.500 ha. Nesses municípios, mais de um milhão de hectares foram incorporados aos estabelecimentos agropecuários. As áreas médias dos estabelecimentos em 2006 e 2017 eram, respectivamente, 351% e 428% maiores do que as médias nacionais, com destaque para o município de Luís Eduardo Magalhães, com valores 1.060% e 1.139% superiores as médias nacionais em 2006 e 2017. Destaca-se o ocorrido nos municípios de Formosa do Rio Preto e Riachão das Neves, que indica de forma mais nítida um processo de concentração territorial duplo que faz parte da dinâmica do território: uma incorporação dos estabelecimentos entre 50 e 2500 ha pelos estabelecimentos com áreas superiores e a captura de novas áreas que não estavam em produção para o ciclo de commodities no período anterior.

**Gráfico 07:** Brasil - Estabelecimentos Agropecuários: número e área total – 2006 e 2017.



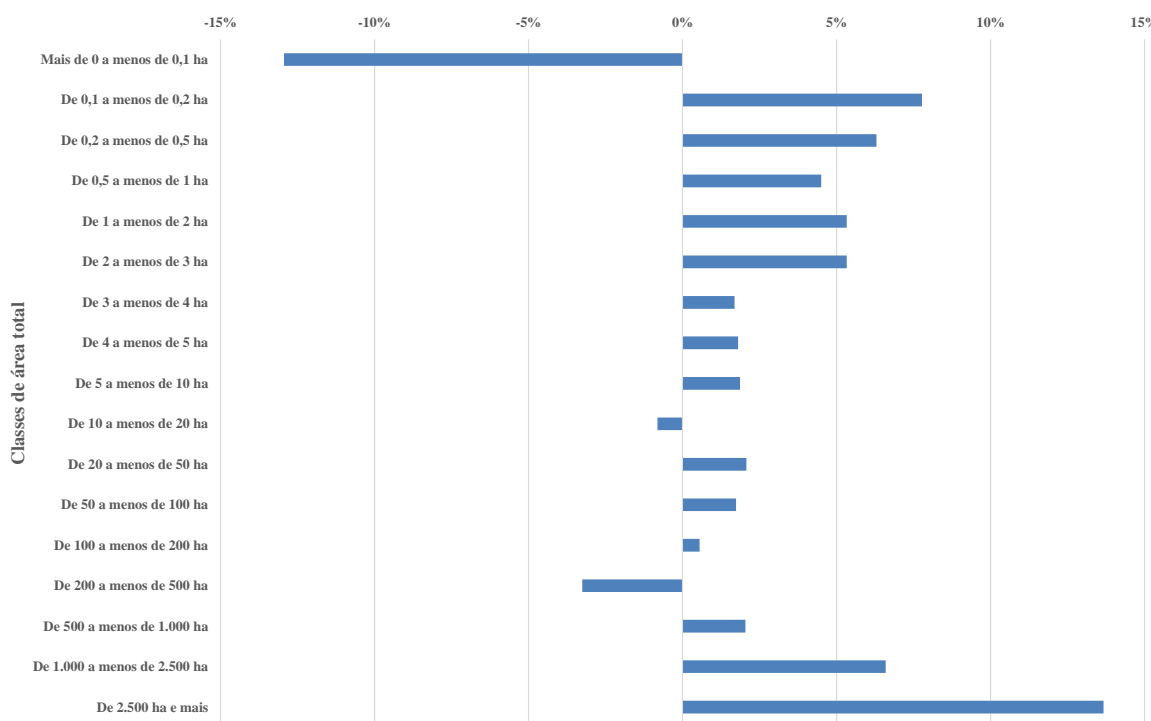
Fonte: Censos Agropecuários 2006 e 2017. Elaboração própria.

Embora a política de criação e reconhecimentos de assentamentos de reforma agrária tenha mobilizado 57 milhões de hectares a partir dos anos 2000, o aquecimento do mercado de terras e o ciclo de expansão das commodities com foco na exportação demonstrado nas

sessões anteriores contribuíram diretamente para o atual de aprofundamento do cenário de concentração da terra.

Para além do aumento da concentração da terra, o Censo Agropecuário de 2017 identificou uma expansão de 17,6 milhões de hectares na área total dos estabelecimentos, o que indica a expansão das fronteiras agropecuárias. Essa expansão está concentrada nos estabelecimentos acima de 2.500 hectares (Gráfico 07), que incorporaram 13,9 milhões de hectares. Trata-se, portanto, de uma captura das terras – públicas e privadas – para grandes empreendimentos corporativos.

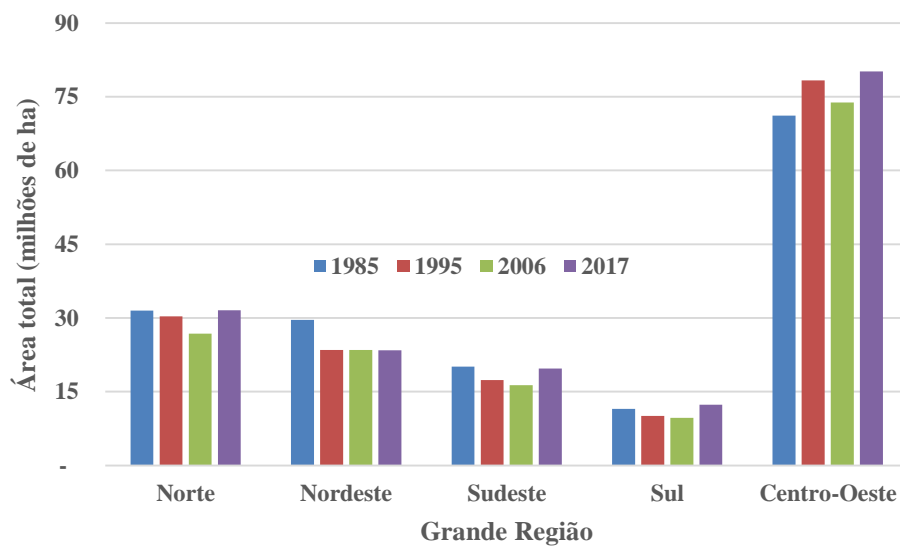
**Gráfico 08:** Brasil - Estabelecimentos Agropecuários: variação na área total - 2006 e 2017.



Fonte: Censos Agropecuários 2006 e 2017. Elaboração própria.

O Censo Agropecuário de 2017 retrata uma inflexão na tendência de redução dos estabelecimentos com 1.000 ou mais hectares (Gráfico 09). A maioria dos estados (2/3) registrou um aumento na área total dos estabelecimentos com 1.000 ou mais hectares (Gráfico 10).

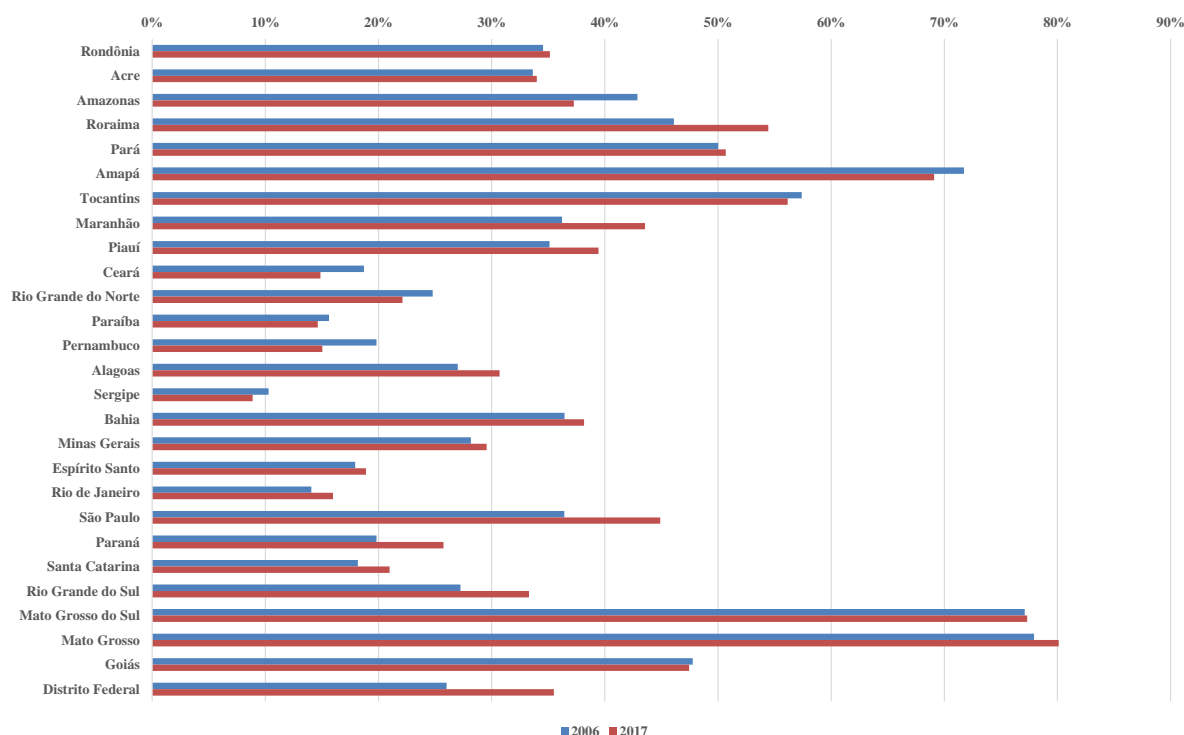
**Gráfico 09:** Grandes Regiões - evolução da quantidade e área de Estabelecimentos iguais ou maiores que 1.000 ha – 1985/1995/2006/2017.



Fonte: Censos Agropecuários 1985/2017.

Os estados do Amapá (69,11%), Mato Grosso (77,32%) e Mato Grosso do Sul (80,11%) são os recordistas em área concentrada em estabelecimentos maiores ou iguais a 1.000 hectares.

**Gráfico 10:** Unidades Federativas - área concentrada em estabelecimentos maiores ou iguais a 1.000 ha - 2006/2017

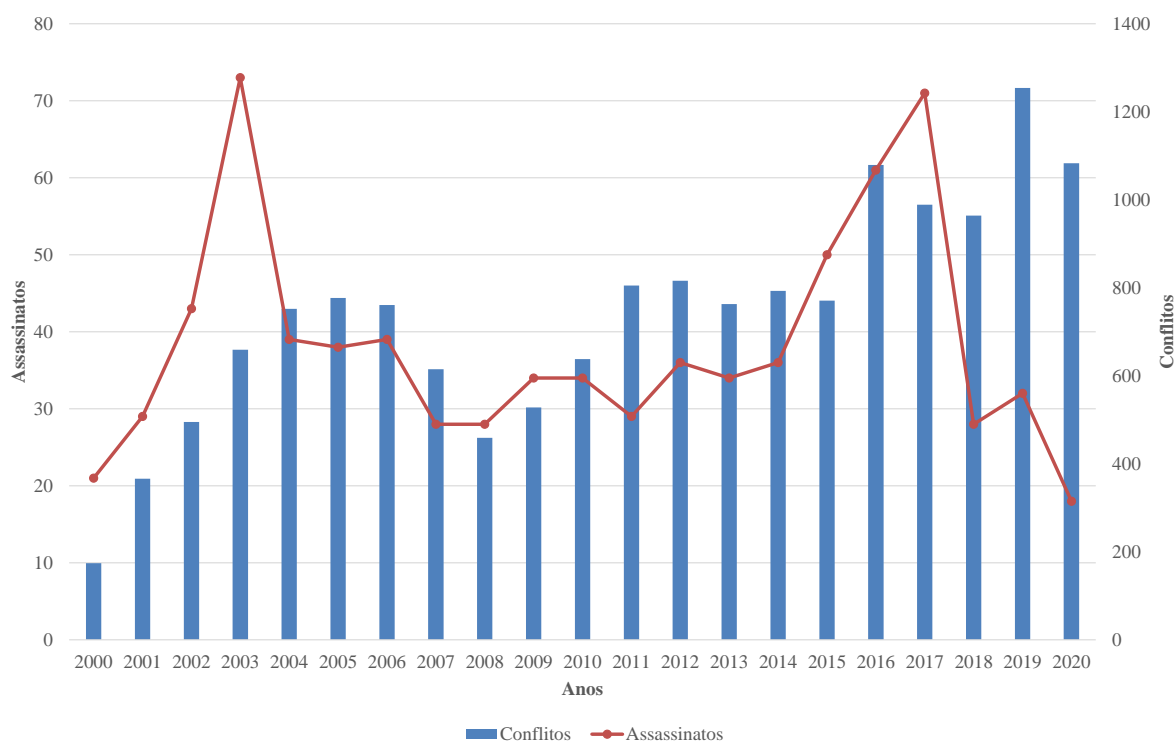


Fonte: Censos Agropecuários 2006/2017. Elaboração própria.

Resguardadas as dificuldades para análise dos estados do Nordeste pelos motivos apontados, os demais estados apontam para a ampliação da desigualdade na posse da terra. O fenômeno de concentração e centralização da posse da terra nos extratos superiores de área se dá com a incorporação indiscriminada de pequenos e médios estabelecimentos (SP, PR), mas também pela absorção prioritária de médios (DF, MT, MS) ou pequenos estabelecimentos (RS, SC). Já nos estados da região Norte, com exceção do Amazonas, verifica-se tanto a expansão dos estabelecimentos maiores ou iguais 1.000 hectares quanto os demais, sinalizando para uma expansão focada principalmente na ampliação da fronteira agropecuária.

#### 4.1. Desigualdades combinadas e derivadas da concentração da terra

Como mencionamos anteriormente, a concentração de terras e de renda não é fato novo. Não é exagero afirmarmos que sucessivos mecanismos impediram a justa e necessária socialização das terras para alavancar um processo de desenvolvimento nacional. Nesse período de hegemonia do agronegócio, além do aprofundamento da concentração da posse da terra, a violência no campo apresentou resultados assustadores (Gráfico 11).

**Gráfico 11:** Brasil - Assassinatos no campo - 2000 a 2020.

Fonte: CPT. Elaboração própria.

Ao contrário do que é propagado diuturnamente pela concertação política que sustenta o agronegócio, a expansão agropecuária vivida no último período captura a riqueza e a renda para uma minoria aprofundando a desigualdade no Brasil rural. Infelizmente, esse processo se dá frequentemente ao custo de expulsões, violências e simplificação da base produtiva, típico do nosso processo de subdesenvolvimento.

#### 4.1.1 Desigualdades em escala municipal: desenvolvimento, gases de efeito estufa e PIB per capita

Entendendo que os altos índices de desigualdade na estrutura fundiária possuem consequência para o desenvolvimento, estratificou-se o índice de Gini da posse terra dos municípios com relevância agropecuária<sup>74</sup> em três grupos: os 1% com maiores resultados (maior desigualdade), os 19% seguintes (desigualdade intermediária) e os 80% restantes (menor desigualdade), nos mesmos moldes do realizado por OXFAM (2016). Os grupos foram comparados usando as variáveis: PIB per capita 2017; Índice Firjan de

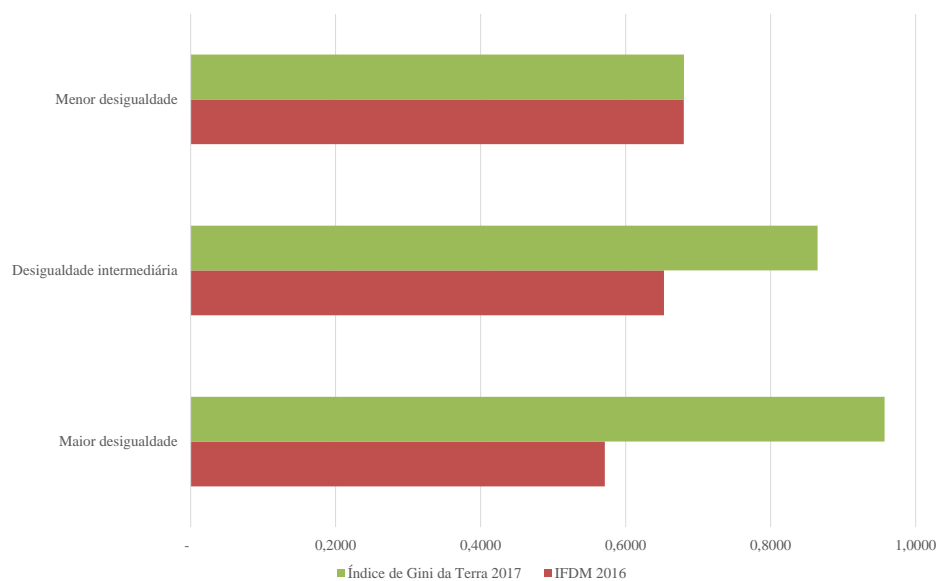
<sup>74</sup> No intuito de eliminar da análise os municípios com baixo peso agropecuário na economia, foram considerados somente os municípios com ao menos 23% de contribuição do Valor Agregado Bruto da Agropecuária no PIB Total do município.

Desenvolvimento Municipal (IFDM) 2016<sup>75</sup> e emissão de gases de efeito estufa por LULUCF<sup>76</sup>. Além deste cruzamento de diferentes bases de dados, também foram realizadas comparações dos próprios dados do Censo Agropecuário 2017 usando variáveis relacionadas ao sexo do produtor.

A análise dos dados reunidos possibilita afirmar que os municípios com desigualdade fundiária inferior apresentaram, em média, maior IFDM. Verifica-se também que, quanto maior a desigualdade fundiária, menor o PIB per capita, em média.

Estes resultados alertam para uma dupla situação que estrutura um círculo vicioso: a limitação no acesso aos meios de produção (no caso a terra) determina, em grande escala, condições piores de desenvolvimento do que em situações em que há desconcentração da posse da terra.

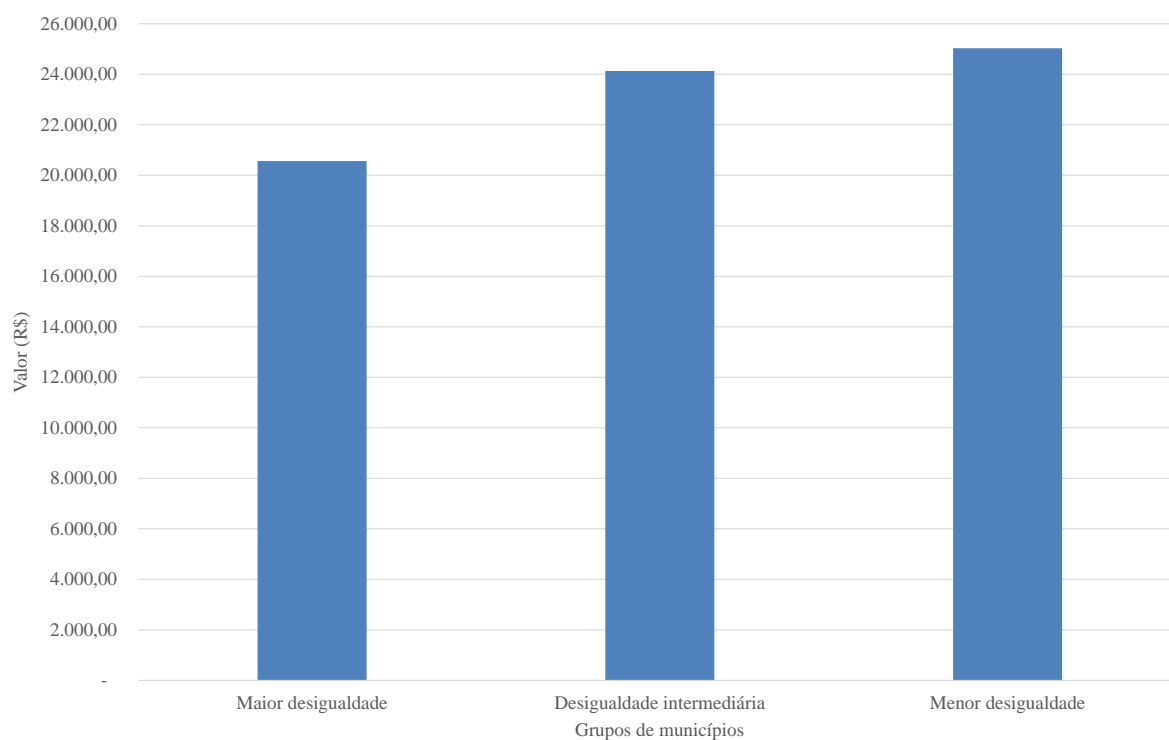
**Gráfico 12:** Médias do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) em diferentes classes de desigualdade fundiária - 2017.



Fonte: FIRJAN; Censo Agropecuário 2017. Elaboração própria.

<sup>75</sup> Último ano em que a Firjan disponibilizou o índice calculado.

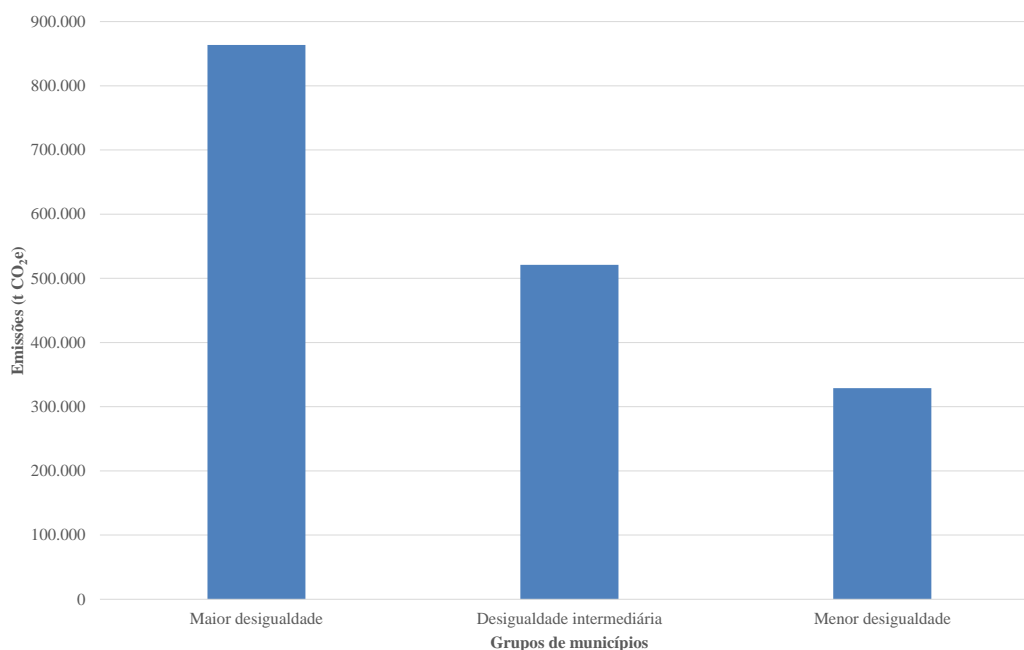
<sup>76</sup> Sigla de *land use, land use change and forestry*. É um dos recortes da emissão dos gases de efeito estufa.

**Gráfico 13:** Média do PIB per capita em diferentes classes de desigualdade fundiária - 2017.

Fonte: Censo Agropecuário 2017; IBGE Tabela SIDRA 5938. Elaboração própria

Quando olhamos a emissão de gases de efeito estufa, as diferenças entre os grupos de municípios são ainda mais intensas. Os municípios com menores desigualdades fundiárias apresentam, em média, menores emissões de gases de efeito estufa relacionados com as atividades de uso da terra, mudança no uso da terra e florestas (Gráfico 14). Portanto, para além das desigualdades apontadas acima que derivam da posse concentrada da terra, os dados apontam que os usos da terra nos municípios com maior desigualdade fundiária tendem a ser grandes emissores de gases de efeito estufa.

**Gráfico 14:** Média da emissão de gases (LULUCF) em diferentes classes de desigualdade fundiária - 2017.



Fonte: Censo Agropecuário 2017. SEEG. Elaboração própria.

Para todos os indicadores são apresentados resultados expressivos que apontam para resultados negativos da concentração das terras. Portanto, a própria noção de zonas de sacrifício para o desenvolvimento, chancelada por entidades ambientalistas (Oliveira e Hecht, 2016), tem sentido limitado dado que o processo de concentração da posse da terra ocasiona a estruturação de zonas de desigualdade e privilégio, onde as rendas capturadas sequer estimulam o processo de desenvolvimento capitalista em escala municipal.

Esse cenário, além de apontar os limites para o desenvolvimento dentro do subdesenvolvimento e da dependência, indica que a superação do atual pacto de economia política é necessária. Entretanto, parece certo que o caminho para tal não depende de simples desejo ou boas propostas. Passa necessariamente pelo papel da política e da disputa dos aparatos estatais. Isso porque se, por um lado, o Estado corrobora com a dinâmica da valorização do valor e expansão da financeirização e rentismo, por outro também comporta as interações sociais dos capitalistas e dos trabalhadores num processo contraditório. Portanto, o papel da política, das classes burguesas e trabalhadoras é relevante na medida das possibilidades de legitimação, consolidação, resistência ou confronto com a reprodução do capital em si, assim como nas diferentes formas de reprodução.

No último período a agenda político-legislativa implementada, já explorada nas sessões anteriores, estimulou a divisão internacional da produção reforçando o papel do Brasil como produtor de commodities agrícolas. O avanço de posturas conservadoras e negacionistas na agenda ambiental e agrária (Pompeia, 2021) busca aprofundar esse cenário.

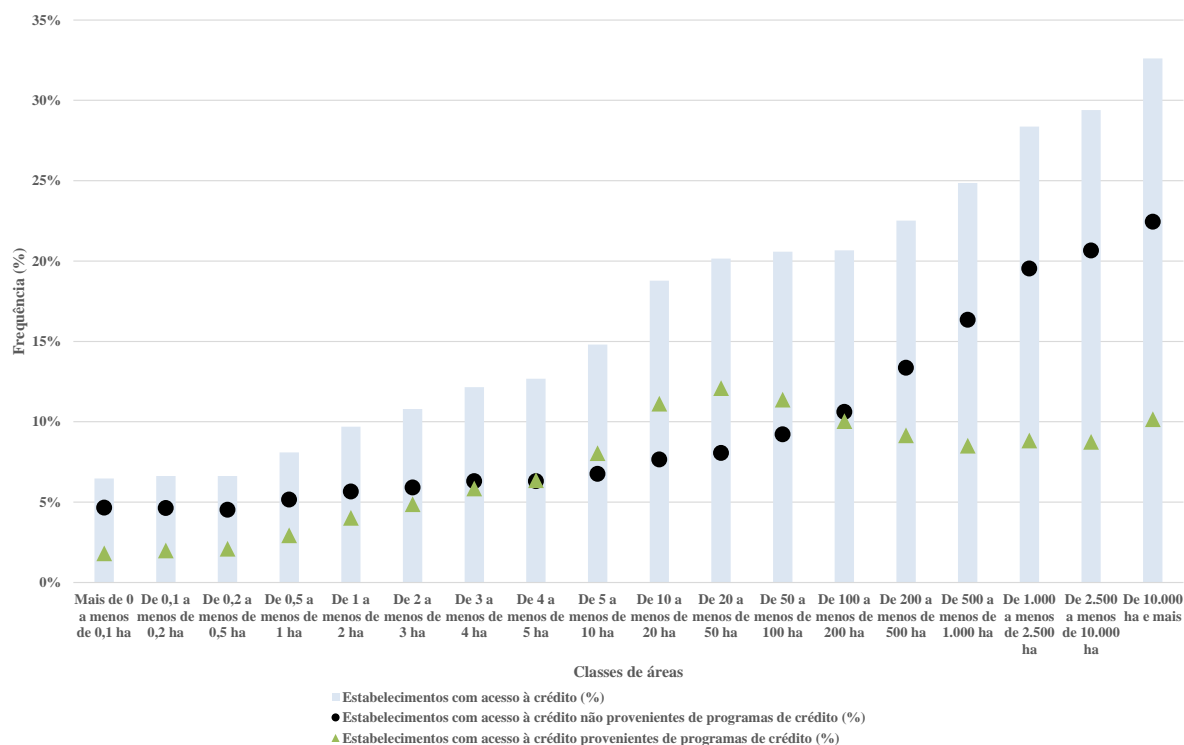
As políticas fundiárias democratizantes, ao mesmo tempo que sofreram as limitações gerais do cenário político-econômico (Leite, Mauro e Hora, 2021), também sofreram um amplo processo de perseguição institucional, deslocando a reforma agrária no debate governamental e, de certo modo, da própria sociedade civil. No campo da resistência e confronto, a capacidade de incidência na agenda é bem mais tímida e, no geral, ficou restrita à contaminação da agenda apontada acima, em especial por meio da denúncia internacional ou da formação de alianças táticas temporárias. Nesse campo podemos citar as sucessivas tentativas de alteração da lei de aquisição de terras por estrangeiros, a tentativa de transferir para o Congresso Nacional a demarcação de áreas indígenas e quilombolas e a revisão de limites/desafetação de unidades de conservação.

#### 4.1.2 Desigualdades no crédito e produção agropecuária

Do total de estabelecimentos agropecuários, 784.538 (15,46%) declararam que tiveram acesso a financiamento, sendo 8,04% provenientes de programas oficiais de crédito e 7,42% de outras fontes. O resultado representa uma redução de 14,64% em relação aos dados declarados em 2006, quando 919.111 estabelecimentos tiveram acesso a créditos. As regiões Sul (28,85%), Sudeste (14,80%) e Centro-Oeste (16,00%) possuem frequências de estabelecimentos com acesso a crédito são superiores à nacional, enquanto as regiões Norte (9,39%) e Nordeste (12,26%) têm resultados inferiores.

A desigualdade repete os resultados regionais nos programas de crédito. Enquanto as regiões Sul (18,81%) e Sudeste (8,61%) tiveram maiores resultados, as regiões Norte (3,39%), Nordeste (5,26%) e Centro-Oeste (6,41%) obtiveram menor frequência de acesso à crédito, em que pese a existência dos Fundos Constitucionais de Financiamento para cada uma delas. Nacionalmente, as frequências nas classes de área variam de 6,47 a 32,61% (Gráfico 15). Infelizmente, o Censo Agropecuário 2017 não captou o valor financiado para os estabelecimentos.

**Gráfico 15:** Brasil - frequência, por classes de área, de estabelecimentos que acessaram financiamento - 2017.



Fonte: Censo Agropecuário 2017. Elaboração própria.

Nacionalmente, a frequência de estabelecimentos com acesso a crédito não oficial apresenta maiores resultados nas classes superiores de área, atingindo mais que o dobro das frequências de estabelecimentos com acesso a crédito provenientes de programas de crédito oficiais nas classes de área que representam os estabelecimentos com 1.000 ou mais hectares. O resultado indica o peso de operações de financiamento do tipo *barter*<sup>77</sup>, estratégia relacionada diretamente com o processo de financeirização da agricultura, estimulada também em função das taxas de inadimplência do crédito agrícola pelo agronegócio em que pese as sucessivas renegociações e rolagens de dívidas.

Na contramão da concentração da terra nos estabelecimentos de 1.000 ou mais ha, o valor total de produção está concentrado nas áreas inferiores (Quadro 1).

<sup>77</sup> Mecanismo de financiamento indireto por meio do fornecimento de insumos a serem pagos com a entrega de produtos agropecuários, e não através de dinheiro.

**Quadro 1:** Brasil - estratificação do valor total de produção, por classes de área - 2017.

| <b>Origem da produção</b>            | <b>Estabelecimentos menores que 200 hectares</b> | <b>Estabelecimentos menores que 1.000 hectares</b> | <b>Estabelecimentos iguais ou maiores que 1.000 hectares</b> |
|--------------------------------------|--|--|--|
| Animal de grande porte <sup>78</sup> | 82,28%   | 96,87%   | 3,13%  |
| Animal de médio porte                | 63,14%   | 83,94%   | 16,06%   |
| Aves                                 | 78,90%   | 95,40%   | 4,60%  |
| Pequenos animais                     | 84,92%   | 96,89%   | 3,11%  |
| <i>Total da produção animal</i>      | <i>81,60%</i>                                    | <i>96,48%</i>                                      | <i>3,52%</i>   |
| Lavouras Permanentes                 | 61,34%   | 83,73%   | 16,27%   |
| Lavouras Temporárias                 | 21,52%   | 41,90%   | 58,10%   |
| Horticultura                         | 93,26%   | 98,26%   | 1,74%  |
| Floricultura                         | 90,35%   | 99,80%   | 0,20%  |
| Silvicultura                         | 24,39%   | 42,33%   | 57,67%   |
| Extração Vegetal                     | 87,65%   | 94,17%   | 5,83%  |
| <i>Total da produção vegetal</i>     | <i>29,71%</i>                                    | <i>49,62%</i>                                      | <i>50,38%</i>  |
| Agroindústria rural                  | 60,68%   | 68,28%   | 31,72%   |
| <i>Total geral da produção</i>       | <i>37,16%</i>                                    | <i>56,15%</i>                                      | <i>43,85%</i>  |

Fonte: Censo Agropecuário 2017. Elaboração própria.

Os estabelecimentos menores que 200 hectares totalizam 28,80% da área e 37,16% do valor total de produção; os menores que 1.000 hectares totalizam 52,40% da área e 56,15% do valor total de produção; já os com 1.000 ou mais hectares totalizam 47,60% da área e 43,85%. Conclui-se, portanto, que os estabelecimentos com 1.000 hectares ou mais apresentam uma eficiência inferior que os demais quanto ao valor total de produção.

#### **4.2. Desigualdades e a dimensão fiscal**

A injustiça fiscal no Brasil revela-se quando se olha a incidência de impostos sobre a renda familiar brasileira. Os impostos que mais atingem a população de baixa renda e classe

<sup>78</sup> Exceto abate de bovinos.

média são os indiretos. Os impostos indiretos incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, sendo possível a transferência da taxação para o consumidor final, mediado pelo contribuinte de fato: o produtor/vendedor. Os impostos diretos são aqueles que incidem sobre a renda ou a propriedade (Imposto de Renda, Impostos sobre propriedades urbanas e rurais, sobre veículos, etc.), sendo os mais propícios para a questão da progressividade (Salvador, 2014).

A desigualdade intrínseca ao sistema tributário brasileiro se dá basicamente por seu caráter regressivo: um dos impostos com maior arrecadação no Brasil é o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), justamente aquele que o produtor repassa ao consumidor final, atingindo em igual proporção o consumo tanto dos mais ricos quanto dos mais pobres. Além da característica regressiva do sistema tributário brasileiro, a isenção nos impostos que incidem sobre a renda generosamente a parcela mais rica da sociedade.

No campo, aliam-se à injustiça fiscal os diversos subsídios e isenções obtidos pelo setor agropecuário. Anualmente, os gastos públicos para equalizar juros de créditos de investimento e de custeio agrícola caminham juntos com a isenção de vários impostos. A assim chamada Lei Kandir (Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996) isenta produtos primários e produtos industrializados semi elaborados (Inciso II, § 2º do Art. 3º) destinados à exportação do pagamento do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS). Essa renúncia fiscal é compensada pelo Tesouro Nacional aos Estados. Entretanto, o ônus é da sociedade civil como um todo.

Além da isenção de ICMS, a Lei nº 10.925, de 23 de julho de 2004 (proveniente da MP nº 183, de 2004) estabeleceu alíquota zero nas contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)<sup>79</sup> nos casos incidentes na importação e sobre a receita bruta de venda no mercado interno de adubos ou fertilizantes, defensivos agropecuários, sementes, corretivo de solo de origem mineral, entre outros insumos ao setor agropecuário. Posteriormente, em 2014, devido à pressão de membros da Bancada Ruralista ao votar a Medida Provisória (MP) nº 615/2013, a legislação passou a prever a isenção da cobrança de 9,25% do PIS e da Cofins<sup>80</sup> na venda da soja para todos os fins comerciais. Essa desoneração beneficia indústrias, cooperativas e

---

<sup>79</sup> O PIS/PASEP e a Cofins são contribuições sociais incidentes sobre receitas da venda de qualquer mercadoria ou prestação de serviço, sendo contribuintes as Pessoas Jurídicas de direito privado e as equiparadas pela legislação do Imposto de Renda (inclusive as empresas públicas) e as sociedades de economia mista.

<sup>80</sup> Pressionado pela Frente Parlamentar da Agricultura, o Congresso retirou o item da MP 627, de 2013, que previa a cobrança de impostos para PIS e Cofins nos casos de comercialização de soja não direcionadas à indústria (Souza, 2014).

cerealistas que recebem soja nos processos de comercialização (Souza, 2014).<sup>81</sup> A Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) defendeu essa isenção, calculando a época um impacto de R\$ 4,5 bilhões por ano sobre a exportação de soja (Souza, 2014).

Além da destinação de vultuosos recursos para o agronegócio extensivo (grandes áreas de terras) e isenção de impostos, a sonegação fiscal – associada à concentração de terras – é problema histórico no Brasil. Operações de órgãos de fiscalização demonstram fraudes de fiscais (Operação Dagon, Expresso, Boi de Papel e Pepper) e também contrabando de grãos e insumos (Operações Dangerous e Paschoal). Não bastassem as sonegações, os grandes devedores da União são rotineiramente beneficiados com bônus para liquidação, renegociação e rolagem das suas dívidas.

Na experiência internacional, a tributação sobre a propriedade imobiliária rural e urbana responde por uma arrecadação média em torno de 1 % do PIB. No caso brasileiro, a arrecadação do IPTU é de 0,5% do PIB e do ITR de apenas 0,02% do PIB (ou 0,1% da arrecadação tributária federal) (ANFIP, 2018). A baixa arrecadação do ITR deve-se, especialmente, ao seu caráter autodeclaratório sem o devido cotejamento com preço de terras praticado no mercado, o que produz uma base de incidência profundamente subavaliada.

Concluindo, a injustiça fiscal está materializada também no ITR, que tem uma arrecadação injustificável apesar das dimensões continentais e com um setor agroexportador de anunciada competitividade global.

---

<sup>81</sup> Alterações promovidas pela Lei 12.350, de 2010, suspendeu o recolhimento do PIS e Cofins sobre a venda da maioria dos componentes das preparações de rações utilizadas na alimentação de aves e suínos.

## CAPÍTULO 5

### 5. APROPRIAÇÃO E CONCENTRAÇÃO DE TERRAS NO MATOPIBA

A apropriação de terras é um fenômeno global estimulado pela crise financeira global e pela crescente procura de alimentos, fibras, florestas e combustíveis. No caso brasileiro, o processo é fomentado por um imaginário alicerçado na categoria de agronegócio quase sempre envolvido em narrativas épicas relacionadas à revolução verde (Cabral, Pandey e Xu, 2021).

Contrariando os sinais de alerta emitidos por diversas agências internacionais, bem como as reivindicações de movimentos populares do campo, o agronegócio tornou-se um dos pilares do imaginário desenvolvimentista que se consolidou no Brasil. As repercussões práticas desse processo podem ser observadas em dinâmicas destrutivas emblemáticas ao longo do território nacional, como é o caso da incorporação da região do Matopiba ao mercado internacional de soja. Trata-se de um território que corresponde, em área, a aproximadamente a superfície da Itália e da Alemanha.

O Matopiba é uma das regiões que sofreu transformações com a ampliação das áreas para produção de *commodities*, especialmente em função da expansão dos monocultivos de soja. A área destinada a este cultivo cresceu 72% entre os Censos Agropecuários de 2006 e 2017, alcançando 30,7 milhões de hectares no Brasil. Como já visto anteriormente, em especial no capítulo 1, essa expansão do capitalismo no campo é sustentada por uma concertação política que impõe um modelo de produção agropecuário que depende da concentração de terras e da ampliação das fronteiras agrícolas (Delgado, 2012; Pompeia, 2018). Na busca por terras baratas, novos atores causam impactos sociais (expulsões e agressões a direitos humanos), econômicos (injeção de capital de agentes financeiros) e ambientais (aumento da taxa de desmatamento, aumento do consumo de agrotóxicos e disputa por bens da natureza). Novas características da expansão da agropecuária, como a superexploração do trabalho e da natureza, presença de imobiliárias transnacionais, e grandes *traders*, assim como o impacto desses agentes econômicos e políticos, ainda são temas recentes na literatura científica.

Em que pesem os impactos citados, os discursos políticos e acadêmicos hegemônicos sustentam que o agronegócio é o motor do desenvolvimento e mobilizador da economia nacional e regional (Buainain *et al*, 2018). Entretanto, estudos demonstram controvérsias sobre essas afirmativas (Delgado, 2012; Mattei, 2014), especialmente críticas à dependência na exportação de produtos primários. Esse modelo produtivo, aliado com a financeirização da agropecuária (Kato e Leite, 2020), acarreta a drenagem da renda para fora do território. Os

investimentos em terra e na produção agropecuária passam a ser canalizados por grupos corporativos (Azeredo e Mitidiero Júnior, 2020), com destaque para casos que ganharam repercussão como o da Universidade de Harvard<sup>82</sup> (Vicente, 2020) e da Brookfield Asset Management<sup>83</sup> (Barros Júnior, 2019). Como consequência, a renda da terra passa a ser cada vez mais capturada por setores distantes dos locais de produção e o transbordamento dos efeitos econômicos para outros setores da economia local é inibido, impactando o desenvolvimento municipal.

Tal região é o resultado da sedimentação das políticas agrícolas que se estruturaram a partir da articulação promovida pela própria elite agropecuária nacional a qual já vinha se apropriando das terras desde a década de 1970 (Lima *et al.*, 2024). No Matopiba, assim como em outras fronteiras agrícolas brasileiras, anuncia-se a adoção do cultivo extensivo de soja transgênica como força motriz do desenvolvimento. Dinâmica apoiada em discurso e ações por recursos governamentais e privados, internos e externos, dispendo para tanto de infraestrutura de armazenamento, transporte e escoamento por terra e mar.

A trajetória do agronegócio em áreas consideradas ricas em sociobiodiversidade caminha na contramão da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Camponeses e das Camponesas, que compreende o acesso à terra e a diversidade biológica como direitos humanos, e acompanha a tendência de agravamento da crise socioecológica global. Além disso, responde ainda pelo surgimento de novas e surpreendentes modalidades de zoonoses – a exemplo da COVID-19 (UNEP e ILRI, 2020). Dito de outra forma, no conjunto das externalidades negativas resultantes dessas práticas, emerge o fantasma de novos surtos de pandemias com efeitos sistêmicos cada vez mais devastadores. Ingressamos assim numa nova era de sindemias em que um conjunto de questões interligadas, envolvendo duas ou mais variáveis que interagem e se potencializam, contribuem para a carga excessiva de doenças em uma população.

Vale a pena salientar que a irrupção da nova pandemia no início de 2020 obedeceu a uma dinâmica já bem conhecida dos especialistas em epidemiologia. Tipos desconhecidos de vírus migram de animais selvagens para animais domésticos e seres humanos em função de

---

<sup>82</sup> Nos oito anos seguintes à crise de 2008, Harvard investiu mais de 1 bilhão de dólares em terras agrícolas que somaram cerca de 1 milhão de hectares entre Estados Unidos, Brasil, leste europeu, África do Sul, Nova Zelândia e Austrália. Esta estratégia de Harvard levou a instituição a avançar sobre alguns dos lugares com os piores conflitos agrários e ambientais do planeta (GRAIN, 2020).

<sup>83</sup> A empresa está presente em 19 estados no Brasil. A maior parte desses investimentos requer o uso da terra como recurso estratégico tanto para o circuito produtivo, quanto para o mercado especulativo. Atingiu em 2017 a marca de R\$ 77 bilhões em ativos sob gestão no país (Barros Júnior, 2019).

desequilíbrios ecossistêmicos. A ciência atualmente aceita que a frequente emergência e mesmo a superposição de avanço das zoonoses associam-se a uma nova era das extinções (Barnosky *et al.*, 2011; Naeem *et al.*, 2012). A destruição de habitats provoca a migração de novas configurações de doenças antes contidas em nichos ecológicos prístinos, ainda não ou pouco antropizados.

Trata-se de uma estratégia de acumulação que se alimenta da erosão da sociobiodiversidade e, ao mesmo tempo, compromete a saúde e a qualidade de vida das populações. Soma-se a isso a constatação de que as colheitas são utilizadas, em grande parte, como insumos de uma engrenagem contraprodutiva que conecta a indústria agropecuária à irrupção de novas pandemias de poder disruptivo.

Nesta sessão são apresentados (i) elementos sobre a dinâmica da posse da terra no Matopiba, com destaque para os dez municípios com maior produção de soja e (ii) o rastreamento do mercado de terras.

### **5.1. Dinâmica da posse da terra no Matopiba<sup>84</sup>**

Diversas organizações realizam denúncias correlatas ao aquecimento do Mercado de terras e à grilagem, porém sem sistematização de informações. Nacionalmente, destacam-se a CPT, que elabora anualmente o Relatório Conflitos no Campo Brasil, com foco na violência rural; a Rede Dataluta, que congrega grupos de pesquisa de 22 universidades e publica o Relatório Dataluta com ênfase na organização dos movimentos sociais na luta pela terra; e a Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, que também produz relatórios de casos sobre grilagem, especulação de terras e fraudes fundiárias, com destaque para a região do Matopiba.

O foco buscado aqui, e que diferencia das demais análises, é a abordagem temporal das alterações. Isso porque pouca informação empírica foi analisada a partir do enfoque da dinâmica da estrutura fundiária. Esse trabalho procura contribuir com essa lacuna a partir das bases de dados dos Censos Agropecuários de 2006 e 2017/2018 do IBGE. Entendendo que o boom das *commodities* iniciado na primeira década desse século é o principal vetor das recentes mudanças agrárias, a análise realizada na sequência foca nos dez municípios com maior área colhida de soja no Censo Agropecuário de 2017/2018: sete na Bahia, dois no Piauí e um no Maranhão. A soja foi escolhida como variável indicadora por ser carro-chefe da produção agrícola ligada ao comércio de *commodities* na região.

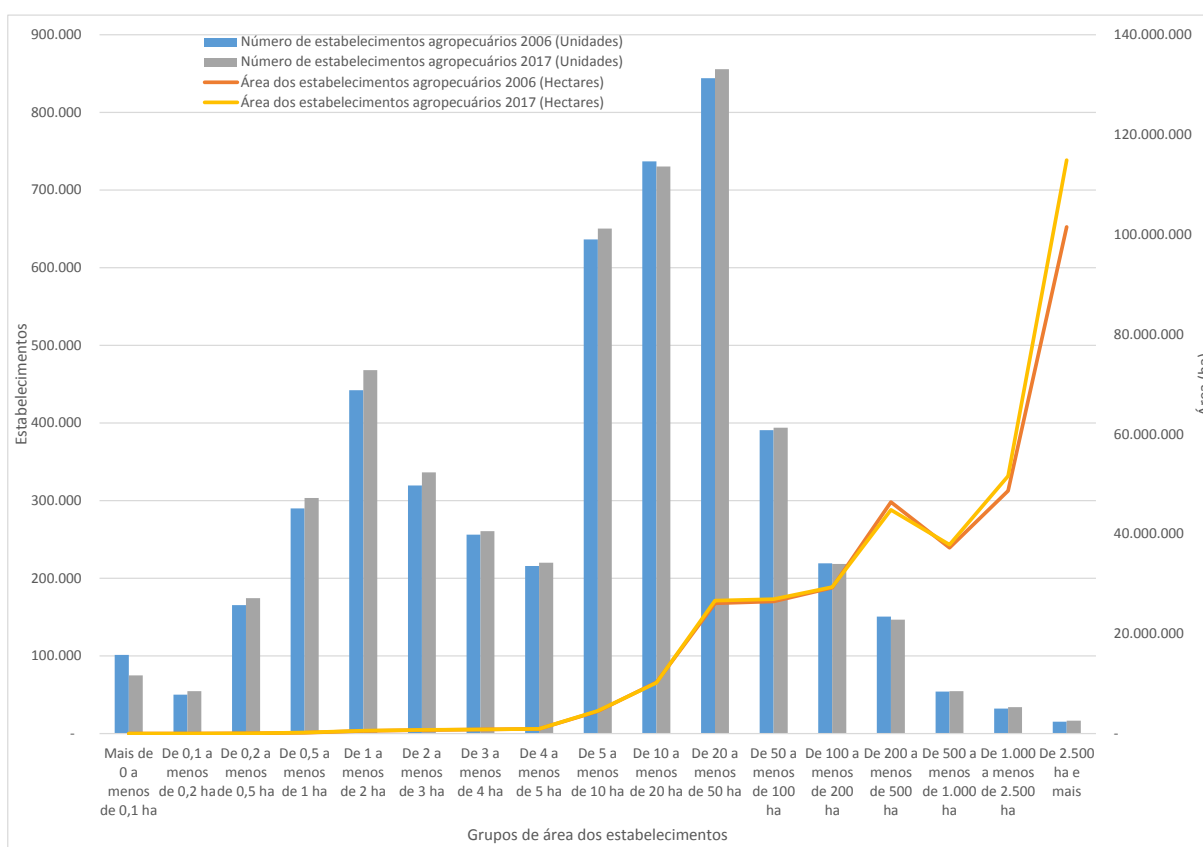
---

<sup>84</sup> Versão atualizada do texto “Mudanças agrárias no Matopiba: provocações iniciais para um debate”, apresentado na XI Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales em 2019.

Os dados apontam que a área média dos estabelecimentos agropecuários no Matopiba (325,50 e 377,37 ha) é superior a nacional (64,47 e 69,05 ha) em ambos Censos Agropecuários. Além disso, o crescimento dessa média no Matopiba entre os dois censos foi maior do que o dobro da nacional (15,93 e 7,11%, respectivamente).

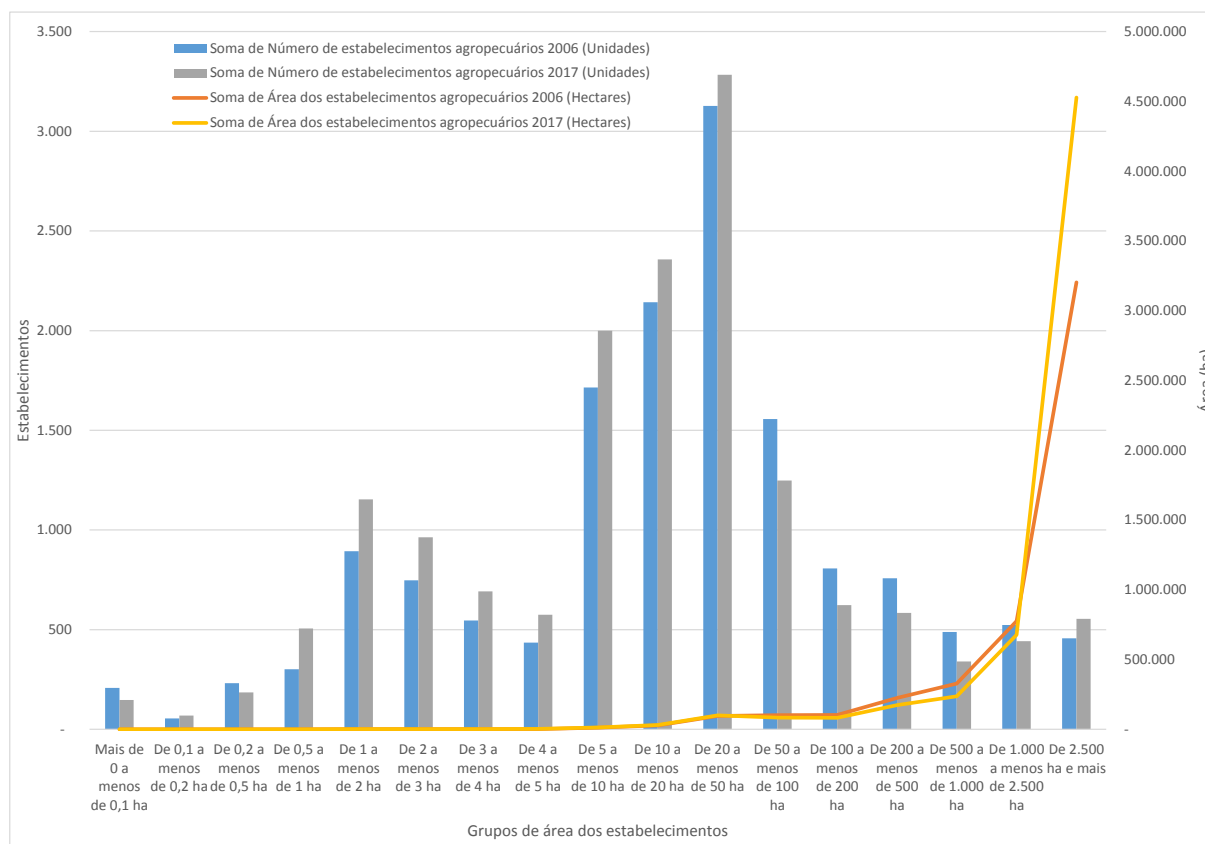
Assim como no Brasil de forma geral (Gráfico 16), a estrutura fundiária no Matopiba apresenta uma distribuição desigual (Gráfico 17). No Brasil, de modo geral, o quantitativo de estabelecimentos nos grupos de área acima de 50 hectares não teve grandes oscilações entre os censos. Entretanto, no caso dos municípios do Matopiba constata-se uma redução no quantitativo de estabelecimentos nos grupos de área acima de 50 até 2.500 ha, seguido de um aumento proporcionalmente maior do que o nacional nos estabelecimentos acima de 2.500 ha (21,49%), indicando que o mercado de terras vem incorporando estabelecimentos e centralizando capital na região. Comportamento semelhante pode ser observado na análise da área acumulada no grupo de área que contém os estabelecimentos acima de 2.500 ha, com uma crescimento de 41,35%.

**Gráfico 16:** Brasil - variação da estrutura fundiária 2006/2017.



Fonte: Censos Agropecuários 2006 e 2017. Elaboração própria.

**Gráfico 17:** Matopiba - variação da estrutura fundiária (2006/2017) dos dez municípios com maior área colhida de soja em 2017.

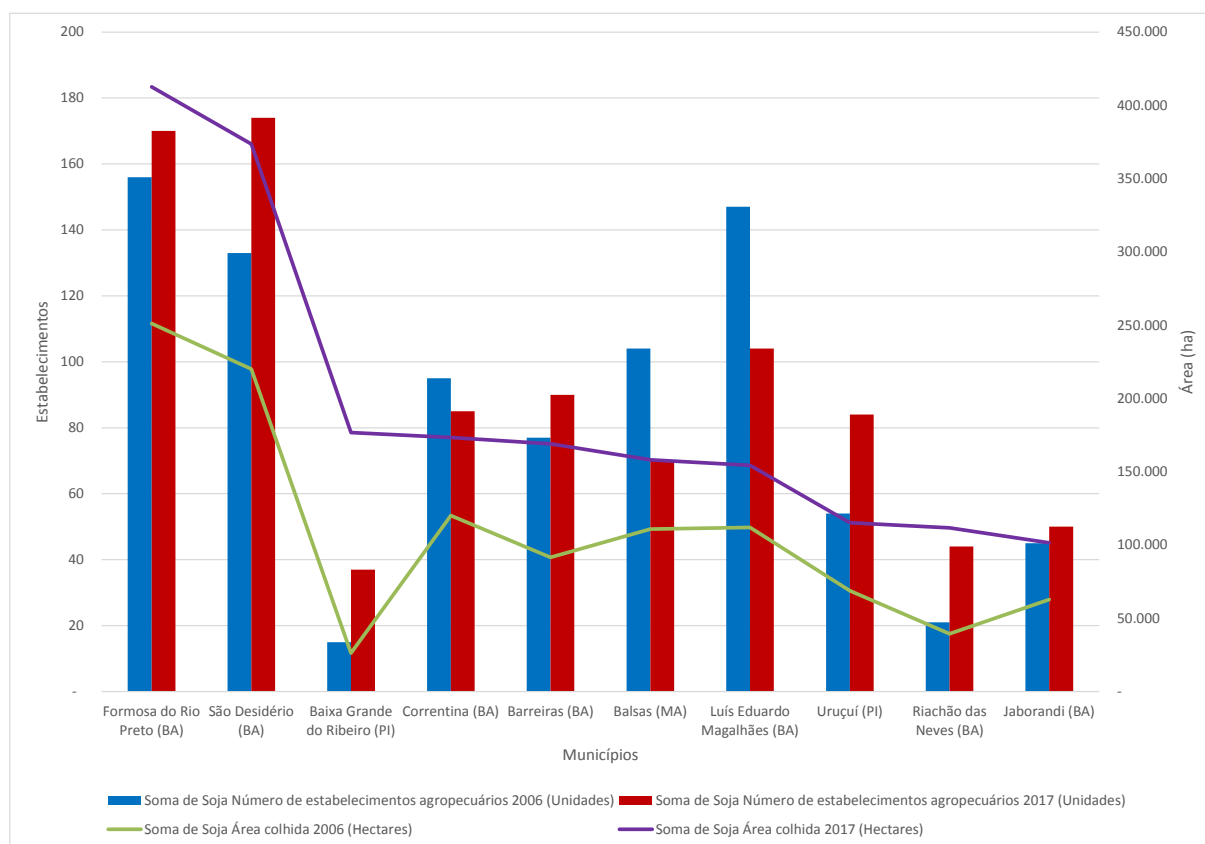


Fonte: Censos Agropecuários 2006 e 2017. Elaboração própria.

No gráfico 17 são apresentadas as variações no total de estabelecimentos agropecuários e na área acumulada em cada município. Os municípios destacados são ordenados de forma decrescente de acordo com o a área colhida de soja no Censo 2017, variando entre 412.677 e 101.430 ha (Formosa do Rio Preto e Jaborandi, respectivamente, ambos na Bahia). Destaca-se o ocorrido nos municípios de Formosa do Rio Preto e Riachão das Neves, que indica de forma mais nítida um processo de concentração territorial duplo que faz parte da dinâmica do território: uma incorporação dos estabelecimentos entre 50 e 2500 ha pelos estabelecimentos com áreas superiores e a captura de novas áreas que não estavam em produção para o ciclo de commodities no período anterior.

Nesses municípios, mais de um milhão de hectares foram incorporados aos estabelecimentos agropecuários. As áreas médias dos estabelecimentos em 2006 e 2017 eram, respectivamente, 351% e 428% maiores do que as médias nacionais, com destaque para o município de Luís Eduardo Magalhães, com valores 1.060% e 1.139% superiores as médias nacionais em 2006 e 2017.

**Gráfico 18:** Matopiba - variação em área colhida de soja e número de estabelecimentos que produzem soja (2006/2017) nos dez municípios com maior área colhida de soja no Matopiba em 2017.



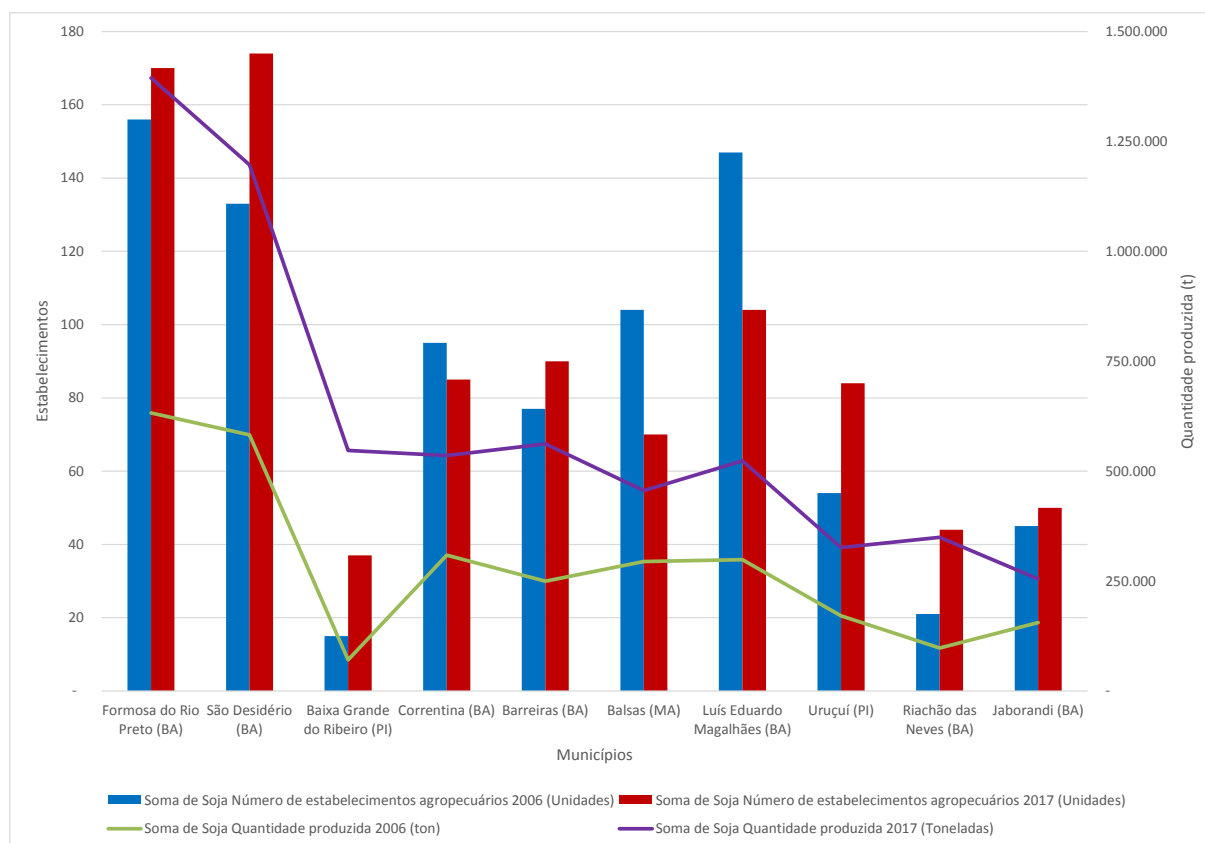
Fonte: Censos Agropecuários 2006 e 2017. Elaboração própria.

Saltando para uma análise complementar, verifica-se que o quantitativo de estabelecimentos que produzem soja nesses municípios oscilou de 847 para 908 (incremento de 7,20%), enquanto para o conjunto dos 337 municípios que compõem o Matopiba a variação foi de 1.533 para 2.503 (incremento de 63,27%). Para os municípios de destaque, a quantidade produzida saltou de 2.862.390 para 6.146.604 toneladas e a área colhida de 1.102.914 para 1.946.124 ha (incrementos de 114,74 e 76,45%). Para o conjunto dos 337 municípios, o incremento na quantidade produzida e na área colhida foram respectivamente de 154,16 e 114,01%.

Os dados expostos acima estão em parte sintetizados no gráfico 19 e apontam a expansão geográfica do cultivo de soja na região e o aumento na produção tanto pelo aumento da área colhida quanto da produtividade (incremento de 18,76% no geral e 21,70% nos municípios destacados). Como resultado do espraiamento da produção, enquanto em 2006 os

municípios destacados eram responsáveis por 68,37% da área colhida e 68,63% da produção, em 2017 essas taxas reduziram respectivamente para 56,37% e 57,99%.

**Gráfico 19:** Matopiba - variação no número de estabelecimentos que produziram soja e produção nos dez municípios com maior área colhida de soja em 2017.



Fonte: Censos Agropecuários 2006 e 2017. Elaboração própria.

O MATOPIBA não é um território homogêneo e existem diferentes dinâmicas em curso: desde municípios com recente processo de apropriação das terras pelo capital até municípios que possuem grandes áreas manejadas por populações tradicionais, como por exemplo as comunidades de fundos de pasto. Essas diferentes dinâmicas de posse e uso dos bens da natureza apontam perspectivas diferentes de modos de vida e de relação com a terra.

Os resultados obtidos aqui demonstram o avanço da área em latifúndios no território e a expansão do cultivo da soja na região, parte de uma economia política altamente questionável que coloca o cultivo de commodities agrícolas como elemento central de um projeto desenvolvimento regional e nacional. A captura de terras para uma quantidade ínfima de estabelecimentos agropecuários, conforme identificado neste trabalho, não acontece em um

vazio territorial. As consequências desse processo geram uma série de contradições e de conflitos, no geral ainda mal dimensionados e que extrapolam o meio rural.

## 5.2. Uma proposta metodológica para rastrear as negociações de terra no Matopiba

A terra é um bem natural finito e irreproduzível. Por isso, possui preço no modo de produção capitalista. Assim, a apropriação e monopólio de terras representam a possibilidade de seu proprietário cobrar da sociedade pelo seu uso, a renda da terra (Martins, 1981; Oliveira, 1991). A renda da terra, portanto, é compreendida como parte do processo de acumulação e reprodução ampliada do capital. Ainda sob a perspectiva capitalista, deve-se compreender que a terra é um meio de produção *sui generis* (Martins, 1981), crucial para produção de alimentos, e seu monopólio e formação de latifúndios representam uma ameaça à soberania alimentar.

A partir dessa constatação, sociedades estabelecem que a terra deve cumprir uma função socioambiental, o que foi previsto na Constituição Brasileira de 1988 (Sauer, 2024). Entretanto, o *boom das commodities* e a crise financeira mundial, em especial a partir de 2008, têm impulsionado o mercado de terras, intensificando a expansão de fronteiras agrícolas, objetivando a produção de commodities e o monopólio de terras. Esse fenômeno provoca o aumento dos conflitos no campo e o desmatamento, potencializados nos últimos anos pelo desmonte de políticas fundiárias e ambientais no Brasil.

Em que pese essa situação crítica, a comunidade acadêmica e os movimentos sociais, militantes do tema e demandantes de terras, não dispõem de alertas qualificados sobre o aquecimento do mercado de terras, financeirização e grilagem no Brasil, como vem sendo realizado para o desmatamento e para os conflitos no campo. Geralmente, quando sistematizadas, essas informações chegam muito *a posteriori*, com pouca margem para incidências qualificadas e com baixa capacidade para enfrentar os impactos sociais e ambientais desses processos sobre territórios e comunidades.

Em 2013, Marc Edelman publicou o artigo *Messy hectares: questions about the epistemology of land grabbing data*. O autor fez críticas contundentes sobre a pouca consideração e falta de solidez das evidências em negócios ou transações de terras, questionando a utilidade de agregar dados de qualidade e fontes desiguais. Esta situação teria o potencial de minar a legitimidade da agenda de pesquisa. Edelman (2013) denuncia uma ‘fetichização do hectare’, preocupado com uma tendência de reduzir a apropriação de terras a um problema quantitativo.

Passada mais de uma década do início dos debates e publicações sobre *land grabbing*, as duas principais plataformas existentes, *Land Matrix Initiative*, da *International Land Coalition*, e o *Farmlandgrab.org*, da GRAIN, passaram tanto por aperfeiçoamentos metodológicos quanto por reconhecimento de insuficiências e lacunas. Após uma década da publicação de Edelman, a obtenção de dados com acurácia e precisão sobre as transações de terras rurais segue sendo um desafio e a lacuna apontada na literatura ainda necessita de contribuições acadêmicas (Edelman, 2013; Oya, 2013; Scoones et al, 2013). Diversos esforços têm sido realizados mundialmente para superar, ou ao menos mitigar as questões apontadas por Edelman (2013). Para além dos esforços das plataformas supracitadas, Smith, Langford e Lawrence (2023) realizaram um mapeamento das compras estrangeiras de terras agrícolas na Austrália, transações entre 2008 e 2020. A pesquisa combinou dados sobre empresas financeiras, países, hectares e preço de compra, além de entrevistas com investidores e outros agentes financeiros. Mangan e Sunley (2017), analisando a financeirização de terras agrícolas no Canadá, alertam que a maioria dos estudos empíricos sobre a financeirização da terra baseia-se em dados que, geralmente, não rastreiam mudanças de propriedade ao longo do tempo. Braz, Melo, Bonni e Decco (2020) analisaram e mapearam a estrutura fundiária do Pantanal brasileiro, indicando o controle sobre o bioma por grandes imóveis particulares.

Compreendendo o contexto conflituoso sobre a propriedade da terra e a necessidade de avanços técnico-metodológicos de pesquisa para análise da dinâmica fundiária, esta sessão uma proposta metodológica inédita para aferir transações de terras (imóveis rurais<sup>85</sup>) no Brasil. A pesquisa teve como base a utilização de dados e informações do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), gerenciado pelo Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Foram utilizadas informações e dados do ano de 2021, experimentalmente, como base para análises comparativas da dinâmica de terras na fronteira agrícola do Matopiba, marcada pelo avanço de capitalistas/latifundiários e conflitos por terra.

O capítulo está organizado em três sessões, sendo que a primeira aborda a origem dos dados, apresentando os potenciais dos dados do SNCR. A segunda sessão apresenta a proposta metodológica de análise da dinâmica das transações de terras, utilizando a comparação de dados do SNCR. A terceira sessão contém os resultados da aplicação da metodologia nos estados que compõem o Matopiba (Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia), com uma análise

---

<sup>85</sup> Definido na legislação brasileira como área contínua de terras, em qualquer localização destinada ou que possa ser destinada à atividade agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial

sobre cadastro de novos imóveis rurais (cadastro de terra) e transferências de imóveis rurais (transações de terras).

### **5.3. Sistema Nacional de Cadastro Rural do Incra: premissas e ressalvas sobre os dados**

A compreensão da dinâmica fundiária brasileira permeia as transformações ou mudanças ocorridas sobre a posse e propriedade da terra. Transferências de titularidade, modificações nas dimensões ou cadastro de novos imóveis rurais são alterações registradas no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR). A necessidade de um sistema de cadastro de terras rurais foi definida pela Lei 4504/1964 (Estatuto da Terra) e a Lei 5868, em 1972, criou o SNCR.

O primeiro cadastramento rural declaratório no Brasil foi iniciado em 1965, após as comemorações da “Semana da Terra”, com o cadastramento de cerca de 3,2 milhões de imóveis abrangendo a área total de 307.250.000 milhões de hectares. Nos anos de 1972, 1978 e 1992, foram realizados recadastramentos de imóveis rurais mas de maneira geral, os imóveis rurais que restam ativos no SNCR foram recadastrados em 1992, ou cadastrados após esta data (Incra, 2011).

A inclusão de terras no SNCR se dá sobre os imóveis rurais: (i) devidamente registrados nos serviços de registro de imóveis, quando é exigida a certidão imobiliária ou a cópia autenticada da ficha de matrícula; (ii) que possuem justo título de domínio, mas não levados a registro imobiliário; e (iii) nas posses por simples ocupação, sendo que a comprovação da posse pode ser feita por declaração expedida por órgãos públicos ou entidades ligadas ao meio rural (prefeituras, empresas públicas de assistência técnica, sindicatos etc.) (INCRA, 2015).

Com o cadastramento do imóvel rural no SNCR, o titular (proprietário ou posseiro) obtém o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR). Este documento, embora não legitime direito de domínio ou posse, é indispensável para desmembrar, arrendar, hipotecar, vender ou prometer em venda os imóveis registrados em cartório.<sup>86</sup>

O SNCR computava, em 2017, 682 milhões de hectares cadastrados em 5.7 milhões de imóveis rurais. Desses, 522 milhões de hectares estavam cadastrados como áreas particulares (incluídas as posses de toda natureza) em 5.7 milhões de imóveis, e 160 milhões de hectares estavam cadastrados como terras públicas (INCRA, 2017b). Deste conjunto de observações

---

<sup>86</sup> Nos termos da Lei n.º 4.947, de 1966, o registro no SNCR com o Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais (CCIR) deve ser apresentado para homologação de partilha amigável ou judicial, em casos de ‘sucessão causa mortis’ (INCRA, 2015)

preliminares, constata-se um sub-cadastramento ou uma lacuna de cadastros de imóveis rurais, dada a diferença entre a área territorial nacional (851.487.659 hectares) e a área cadastrada (80,08% do território nacional), excluindo a área urbana que ocupa cerca de 2% do território nacional.<sup>87</sup>

Este subcadastramento, que hipoteticamente permeia todas as classes de áreas, possivelmente seja maior entre os minifúndios e pequenas posses ou propriedades. Isso porque, para além da sua invisibilidade oriunda de um modelo de desenvolvimento agropecuário focado nas grandes áreas e na produção agropecuária em escala, os detentores de pequenas áreas têm pouco ou nenhum interesse em cadastrar suas terras no SNCR. O acesso às políticas públicas no meio rural é realizado, majoritariamente, por declarações emitidas por empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural, sindicatos de trabalhadores rurais e outros órgãos governamentais, e não com base no CCIR. A própria emissão do CCIR para a tomada de crédito rural em bancos públicos e agentes financeiros deixou de ser uma exigência, que era prevista do Manual de Crédito Rural do Banco Central do Brasil (Bacen), para qualquer classe (ou tamanho) de imóvel rural. Essas lacunas e subcadastramento tendem a ser mitigadas tanto com a depuração, ainda que lenta e paulatina, dos dados do SNCR e com as inovações advindas com a Lei 10.267/2001 (BRASIL, 2001), que exige o georrefenciamento dos imóveis rurais nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais e do uso de dados georreferenciados na coleta de informações do Censo Agropecuário.

Essa constatação de ausência de cadastros de terras permite inferir que o tamanho do campesinato brasileiro também é uma incógnita. Os censos agropecuários apontam para um aumento na quantidade de imóveis rurais e da terra ocupada pelos imóveis abaixo de 100 hectares (Oliveira, 2007). Entretanto, a julgar pela grande quantidade de área não alcançada pelo SNCR, e nem pelos censos agropecuários, pode-se levantar a hipótese de que, com base nesses dados, o número real é maior que os 4.367.902 estabelecimentos familiares no Brasil, definidos segundo os critérios legalmente fixados em 2006 (França et al, 2009) e que parte dessa expansão se dá pelo avanço do mapeamento dos camponeses no território.

Por outro lado, é fundamental considerar e compreender a existência do sobrecadastramento de imóveis rurais. Se, de um lado, há lacunas nos registros, por outro, existe uma sobreposição denominada de “beliches de terras”. Além da declaração por

---

<sup>87</sup> A mesma constatação de registro precário ou declaração insuficiente pode ser feita aos dados e informação do Censo Agropecuário de 2017, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017), que computou 350 milhões de hectares em estabelecimentos agropecuários.

particulares de áreas inexistentes ou sobrepostas, há o cadastro das glebas públicas federais e estaduais, em especial após 2008, com a realização de convênios entre o Governo Federal e os governos estaduais nas regiões Norte e Nordeste, sobrepondo centenas de posses com cadastro.

A edição das Portarias 558/1999, 596/2001, 835/2004 e 12/2006 (Incra, 1999; 2001b; 2004; 2006) intentaram inibir o cadastro de imóveis acima de cinco mil hectares que não apresentavam documentação adequada, ou fruto de formas degradantes de trabalho. Apesar das intenções do Incra de atualizar o cadastramento rural e melhorar a fiscalização cadastral, deve-se considerar a existência de muitos imóveis cadastrados como domínio sem o devido destaque do patrimônio público e que tiveram suas áreas multiplicadas pelo processo de grilagem (Oliveira, 2007). Também vale lembrar que o cadastro é literal no SNCR, desvinculado de informações geográficas, por exemplo, que poderiam indicar a área locacional do imóvel rural.<sup>88</sup>

Apesar de reconhecer esses problemas cadastrais, a premissa metodológica é que os dados do SNCR são precisos e adequados para monitorar a dinâmica fundiária, especialmente uma parte importante com as transações de terras em escala nacional. As exceções principais em termos de rastreamento estão localizadas nas transações (i) familiares e hereditárias de terras que não vão a registro cartorial principalmente em função dos custos dessas operações; (ii) que não são operacionais, ou “negócios de terras fracassados” (Borras Jr et al, 2022); (iii) das operações de controle da terra a força, como as realizadas por milícias e narcotraficantes e (iv) alterações societárias em fundos ou empresas proprietárias de terras.

Feitas essas ressalvas iniciais sobre a precisão e acurácia dos dados do SNCR, são apresentados os parâmetros de análise dos dados como uma nova proposta técnica para compreender a dinâmica fundiária no Brasil.

#### **5.4. Uma proposta de análise para as transações de terras utilizando os dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural**

Mensalmente, o SNCR disponibiliza e publica um extrato atualizado dos imóveis ativos, possibilitando a comparação entre os arquivos. A referência para comparação foi o código do imóvel, número que não sofre alteração a não ser que a terra perca a destinação

---

<sup>88</sup> Mesmo considerando essas premissas e defasagens, o problema do sobrecadastramento (um dos mecanismos da grilagem) não é relevante para fins deste trabalho, pois a análise parte da combinação de dados mensais, sendo que o sobrecadastramento tende a continuar estável ao longo do tempo.

rural ou seja inibido no SNCR. Assim, independentemente da quantidade de transferências de titularidade, o código do imóvel permanece o mesmo.

A comparação foi realizada por meio de um aplicativo desenvolvido em linguagem Python. Os dados do SNCR foram comparados mensalmente a partir do código de imóvel, verificando: (i) se houve mudança de titular do imóvel, devido à venda, doação e herança; (ii) se houve alteração na área total (por mudanças e correções no cadastro do SNCR, em especial em função do georreferenciamento ou do desmembramento do imóvel); (iii) se algum imóvel foi excluído (remembramento e conseqüente supressão de um dos códigos na tabela, por inibição do imóvel no SNCR ou perda da destinação rural) e (iv) se um novo imóvel foi cadastrado (pode ser decorrente do desmembramento de um imóvel já cadastrado, do cadastramento de um imóvel rural que não possuía cadastro prévio ou mesmo, por equívoco, o cadastro com um novo código de um imóvel que já estava cadastrado no SNCR).

Os dados mensais foram processados, gerando um relatório indicando os imóveis que sofreram algum tipo de alteração. O relatório contém os imóveis com localização (município e estado), tamanho (área de terra), e nome do proprietário ou posseiro titular. As informações incluíram uma coluna com o *status*, que indica qual foi a alteração sofrida pela terra no período estudado.

Os relatórios gerados permitem analisar, em escala municipal, mas também ‘individualizar’ as ocorrências, buscando informações sobre imóveis transferidos por tamanho (área em hectares). Essa análise, e comparação dos dados do SNCR, possibilita detectar avanços em investimentos ou da apropriação capitalista (latifundiários) e apontar regiões de maior pressão do mercado de terras. Além disso, o relatório aponta o registro de novos imóveis, o que permite análises sobre a apropriação de terras públicas e grilagem.

### **5.5. As transações de terra no Matopiba**

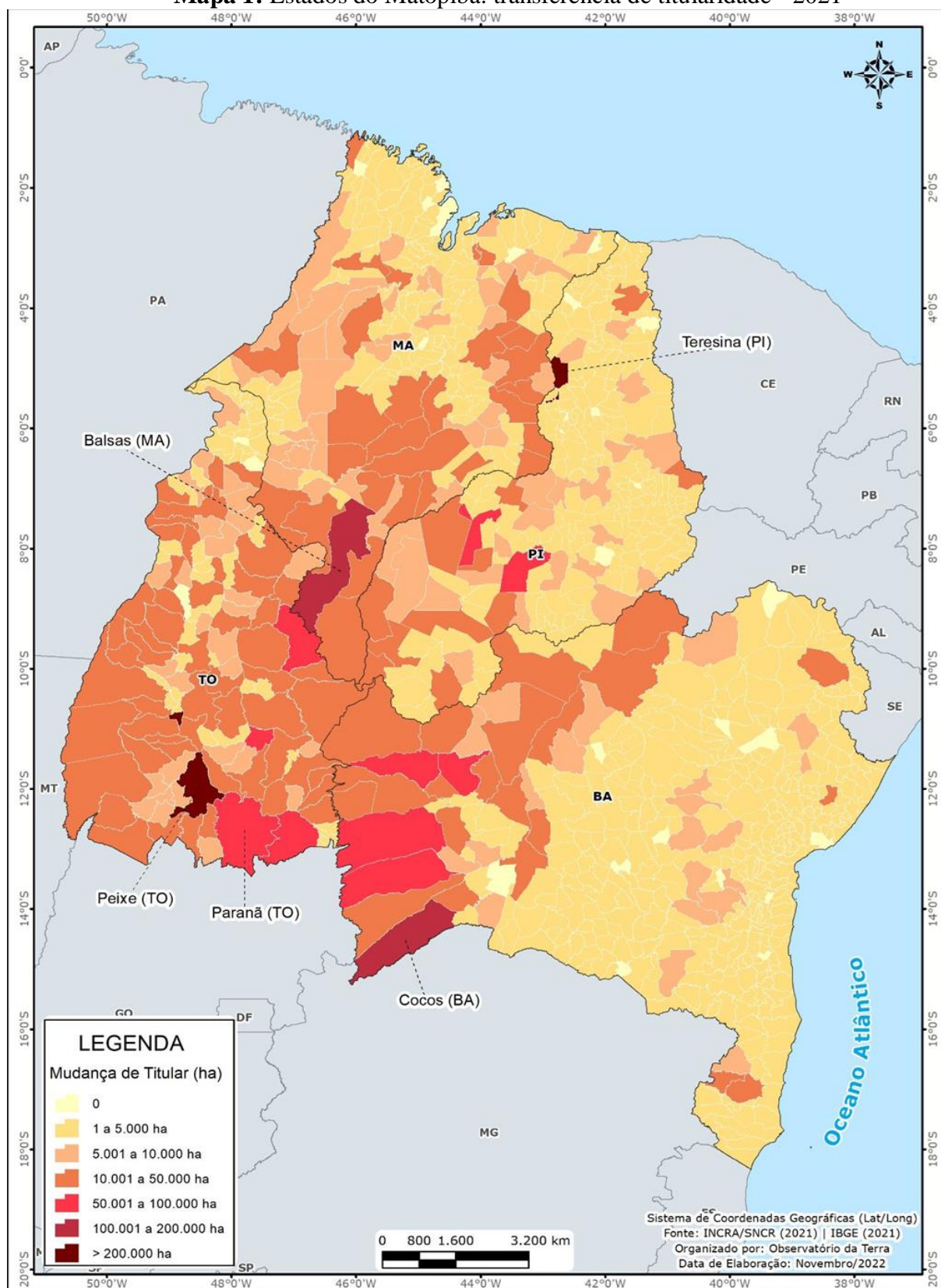
O Matopiba sofreu um rápido avanço da agricultura capitalista na última década, em que os interesses capitalistas/latifundiários transformaram a terra em um importante ativo econômico nessa região, resultando em uma busca intensa pelo acúmulo e monopólio de hectares para obter renda com a venda de propriedades rurais (Silva *et al.*, 2023). Capitalistas/latifundiários vislumbram, na expansão das lavouras de soja e aumento do preço da terra, a possibilidade de aferir renda com venda ou arrendamento de terras. Assim, para além da produção de soja, esses agentes (investidores e especuladores) aferem lucro (exploração do trabalho) e renda (especulação e expropriação da terra) no mercado

imobiliário, conforme apontado por Martins (1994) sobre a aliança terra-capital na modernização conservadora da agricultura brasileira a partir de 1964. O interesse sobre a renda da terra atraí grupos nacionais e estrangeiros, que aferem ganhos com a especulação, e não com investimentos produtivos (Sauer, 2024).

A aplicação da metodologia de análise, utilizando dados do SNCR, possibilita entender a dinâmica fundiária no Matopiba, caracterizado como maior fronteira agrícola mundial recente. Esta análise identificou a movimentação de quase 10 milhões de hectares entre transferências, cadastros de novos imóveis e exclusão de registros no Matopiba, apenas no ano de 2021. Deste total, foram 5.366.780,43 hectares transferidos de proprietários. Essas informações, quando espacializadas (Mapa 1), revelam como a mudança de titularidade está distribuída nos estados que compõem o Matopiba, concentrando-se, principalmente em grande parte do estado do Tocantins e nas áreas de fronteira dos estados da Bahia, Piauí e Maranhão. A localização dos principais municípios com transferências de imóveis revela as áreas com maior intensidade de agentes econômicos tanto da produção de soja, mas também de capitalistas/latifundiários nacionais e internacionais. Analisando o desmatamento e a presença de grupos financeiros internacionais no Matopiba em 2018, Spadotto (2023, p. 113) aponta que ‘...oito empresas financeiras internacionais controlavam diretamente mais de 868,5 mil hectares no Matopiba (18% do total de terras agrícolas na região)...’. Nas áreas dessas oito empresas ‘...a totalidade de hectares desmatados entre 2000 e 2017, ultrapassou a marca de 423 mil, representando 22% do desmatamento total na região’.

Como aponta Spadotto (2023), a presença internacional de empresas e investidores se justifica principalmente pelo aumento do preço da terra, o que provoca a expansão sobre terras públicas e, conseqüentemente, o aumento do desmatamento.

**Mapa 1:** Estados do Matopiba: transferência de titularidade - 2021



Fonte: SNCR (2021); IBGE (2021). Elaborado por Danilo Souza Melo.

A pesquisa identificou também 2.704.745 hectares, cadastrados em novos imóveis rurais no SNCR. Na tabela 2 são apontados os dez municípios com a maior quantidade (em hectares) de novos imóveis cadastrados em 2021, figurando o município de Pilão Arcado (BA) com a maior quantidade de novos hectares.

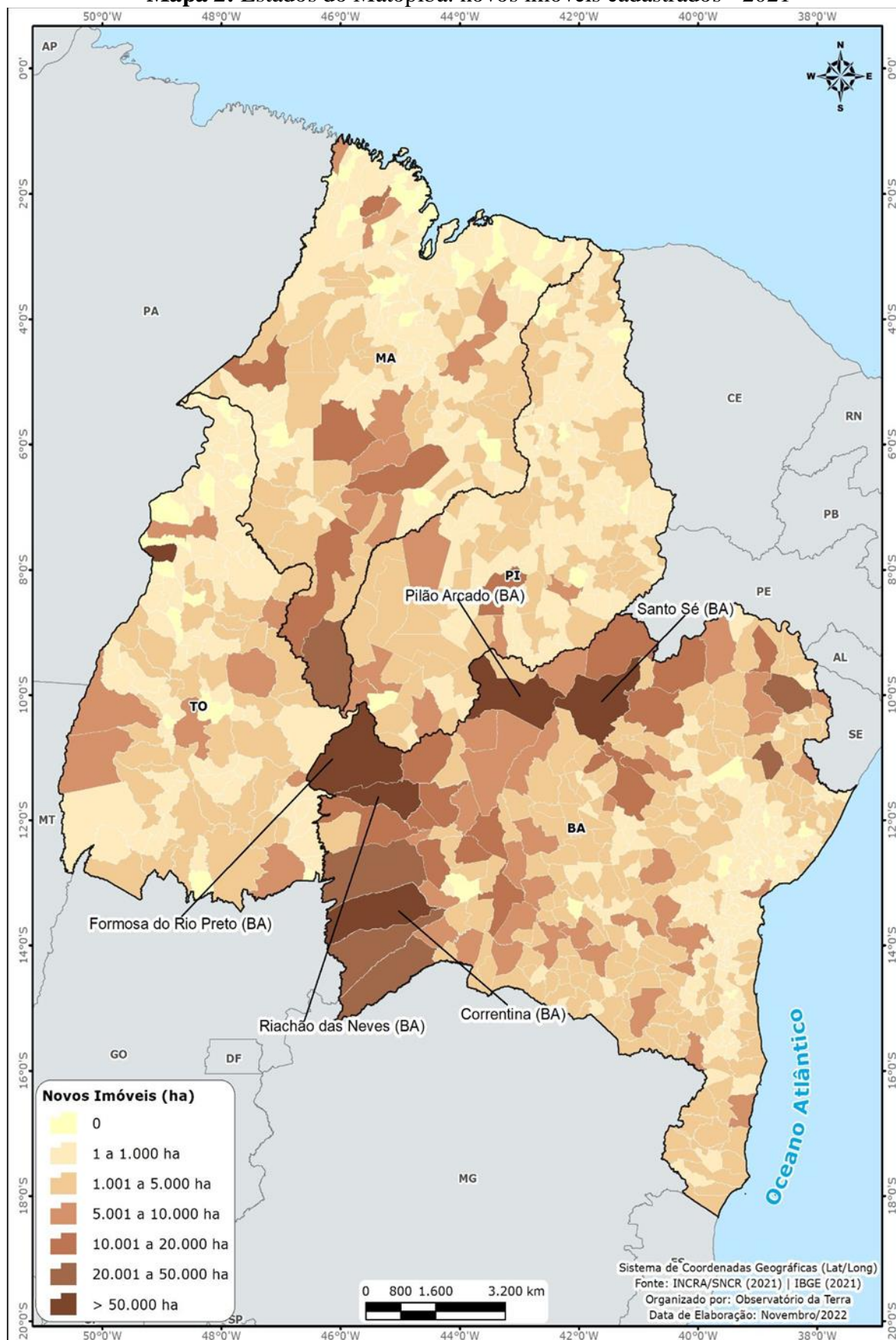
Essa busca por terras pressiona pela apropriação de áreas públicas, mas também provoca conflitos com povos tradicionais, especialmente indígenas e quilombolas. Assim, capitalistas e latifundiários tentam se apropriar de terras públicas ou que estão sob posse de povos tradicionais (terras públicas ou comuns). O relatório – produzido em parceria pela Fian International, Rede Social de Justiça e Direitos Humanos e CPT, no ano de 2018, com o título ‘Os Custos Ambientais e Humanos do Negócio de Terras: o caso do MATOPIBA, Brasil’ – sobre as ameaças as comunidades tradicionais afirma que

Muitos se viram forçados a abandonar suas terras de forma permanente, migrando para as cidades, onde vivem em favelas nas periferias das grandes e médias metrópoles, disponibilizando-se como força de trabalho precária. As comunidades que conseguiram permanecer só podem fazê-lo se trabalharem em condições muito precárias, muitas vezes em condições análogas à escravidão, e muitas vezes para os próprios proprietários do agronegócio que ocuparam suas antigas terras (Fian, Rede Social, CPT, 2018, p. 45).

A apropriação de terras tradicionalmente ocupadas ocorre justamente pela vulnerabilidade de direitos desses povos e comunidades, que em sua grande maioria não possui reconhecimento do Estado. Grupos econômicos se aproveitam desta fragilidade, cadastram terras e procuram regularizar as áreas griladas (Silva *et al*, 2023; Pereira e Pauli, 2019).

O Mapa 02 indica uma alta concentração de cadastros de imóveis no Oeste da Bahia, com destaque para Correntina (BA), município historicamente reconhecido por conflitos fundiários. No município, segundo os dados da Comissão Pastoral da Terra os ‘...ataques são tão absurdos que beiram à barbárie: cercas são derrubadas, ranchos e casas são queimados, destruídos e enterrados, para não restar vestígios que possam comprovar posse...’ (CPT, 2022).

**Mapa 2:** Estados do Matopiba: novos imóveis cadastrados - 2021



Fonte: SNCR (2021); IBGE (2021). Elaborado por Danilo Souza Melo.

Para além de contribuir com a compreensão de especificidades das transações de terras, a abordagem apresentada pode contribuir para outras dimensões do conhecimento. A partir dela, podem ser desenvolvidos instrumentos de monitoramento da arrecadação tributária do mercado de terras, elaborados planejamentos territoriais para conter a especulação e financeirização da terra, antecipando mecanismos de comando e controle, e por fim desenvolver inteligência territorial para antecipar possíveis conflitos, violações de direitos humanos e desmatamento ilegal derivados do superaquecimento do mercado de terras.

Vale apontar também que, durante o ápice da corrida global pela terra (2007-2014), a plataforma Land Matrix apurou uma média anual de cerca de 8 milhões de hectares de negócios de terras, com quase 80 por cento destas transações a ocorrerem no Sul Global (Bluwstein e Cavanagh, 2023). Considerando que a análise aqui realizada, restrita ao Matopiba, alcançou 10 milhões de hectares, pode-se afirmar que a estratégia metodológica é promissora.

Os resultados demonstram o aquecimento do mercado de terras e o grande volume de terras transferidas e novos imóveis cadastrados em 2021. A partir dos relatórios e da identificação dos imóveis que sofreram alguma alteração por meio de seus respectivos códigos, os mapeamentos podem se tornar mais refinados sobre a estrutura fundiária. Os dados do relatório quando cruzados com as informações georreferenciadas do Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), também pertencente ao INCRA, podem possibilitar uma representação ainda mais precisa das transações (Melo e Braz, 2018).

A atual dinâmica do mercado de terras no Matopiba desperta a necessidade de estudos complementares com foco no extremo da curva de distribuição fundiária no intuito de compreender o comportamento dos setores que estão investindo em terras e expandindo as fronteiras agrícolas.

A partir da disponibilização dos dados finais do Censo Agropecuário 2017 e da realização do Censo Demográfico 2020 novas análises mais robustas poderão ser realizadas, explorando temas relevantes como as multidimensionalidades da desigualdade no controle das terras, abrangendo as questões de gênero, produção e trabalho, além de possibilitar um mergulho na recriação e resistência da agricultura familiar nessas áreas sobre enorme influência do capital.

## APONTAMENTOS FINAIS PROSPECTIVOS

Nesta sessão, procuro apresentar um conjunto das elaborações constantes no texto, algumas propostas de agendas futuras de pesquisa e, por fim, uma agenda emergencial que enfrente a atual questão da terra.

A terra é um bem finito e seu uso e ocupação devem estar de acordo com os preceitos da Constituição Brasileira. A Carta Magna estabelece que a terra tem uma função socioambiental a ser cumprida. Isso precisa ser dito e lembrado a todo tempo, em especial quando nos chocamos com a perene violência no campo brasileiro; quando formos ao mercado e nos assustarmos com o preço dos alimentos; quando, sentados na frente da televisão de nossas casas, assistirmos a ocorrência de enchentes e outros graves fenômenos climáticos, antes escassos. Tão importante quanto esses fatores isolados, a interação deles tem potencial de criar novas crises.

Portanto, ainda que haja divergência sobre o avanço da Constituição Federal de 1988 em relação ao previsto originalmente no Estatuto da Terra, é juridicamente avançada ao demarcar regramento do ponto de vista da sociedade, do meio ambiente e da economia. Esse, uma vez cumprido, realizaria não apenas uma reforma agrária, mas também poderia fomentar uma reestruturação com vistas aos desafios do século XXI. Entretanto, a ideia (onipresente) de terra-mercadoria como outra mercadoria qualquer comanda o processo de geração de política agrícola e agrária e conspira contra a ordem constitucional. Dar operacionalidade à Carta Magna e alterar o aparato estatal para sua execução segue sendo o desafio para cumprir o “espírito de cidadania” previsto na Constituição. O desmonte estatal vivido nos anos 1980 com a crise fiscal e, no início dos anos 1990, com a agenda neoliberal, geraram uma paralisia estatal na agenda progressiva da terra.

Agravando tal situação, o desenvolvimento do capitalismo no campo, a financeirização da agricultura e a consolidação de um mercado internacional de terras e de *commodities*, nos anos 2000, implicaram em alterações normativas que impactaram, ainda mais, os mecanismos de acesso à terra pelos pobres. Associado ao contexto internacional de valorização das terras e demandas crescentes por *commodities*, é importante ter em mente que, no caso brasileiro, a justificativa da agenda regressiva da terra eclode com diferentes tonalidades nos diversos governos no último quarto de século. Entretanto, o resultado representa sempre um maior espaço para incentivos ao avanço privatista sobre terras e bens públicos, combinando a perspectiva econômica neoliberal com a dominação política do agronegócio.

No caso dos governos progressistas do Presidente Lula (2003-2010) e da Presidenta Dilma (2011-2016), em que pesem as inúmeras críticas alertando para as contradições do modelo primário exportador, que reproduz a lógica de dependência (Delgado, 2012), a política econômica foi mantida, com o governo federal operando nos limites na concertação política para evitar o rompimento do bloco neodesenvolvimentista de sustentação. Isso se expressava nas políticas destinadas à agricultura familiar, de um lado, e no estímulo ao agronegócio de outro. Não por acaso, nos governos progressistas, foram feitas diversas concessões à agenda privatista da terra e da natureza na região do Matopiba, organizando o mercado para que as transações massivas de terras ocorressem legalmente. No caso dos governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022), a agenda fundiária ganhou contornos bem mais graves e complexos, tanto em função do perfil político desses governantes quanto em função do aprofundamento organizativo das entidades representantes do agronegócio e do fortalecimento da bancada do agronegócio.

Esse cenário caracteriza o que Samir Amin<sup>89</sup> nomeou de novíssima dependência (Amin, 2012) na qual se verifica a sucção de recursos da periferia para o centro "sem compensação". O imperialismo logra, ao mesmo tempo, difundir e limitar o desenvolvimento do capitalismo na periferia (um dos aspectos pode se tornar dominante em diferentes fases). Isso ocorre de forma mais perversa do que detectado por Albert Hirschmann<sup>90</sup>, que apontava a capacidade das empresas transnacionais direcionarem renda para as matrizes internacionais, mas de forma que as migalhas ficassem retidas pela economia local (Hirschmann, 2001).

Dito isso, entendo que consegui contribuir para a resposta da pergunta de pesquisa apresentada inicialmente. Ao longo da tese foram exploradas diferentes motivações que constituem a apropriação de terras nesse primeiro quarto de século no Brasil: a corrida mundial por terras, a entrada de outros agentes no mercado de terras em especial por meio da financeirização, a constituição de uma narrativa épica relacionada ao agronegócio foram fatores centrais para o processo de apropriação de terras e alterações legislativas que procuraram dar suporte a esse fenômeno. A hipótese de ocorrência de um novo fôlego para a agenda terra-mercadoria pode ser observada por meio da expansão da quantidade de latifúndios por extensão e também pela própria corrida cadastral, o que mostra o aquecimento

---

<sup>89</sup> Economista egípcio estudioso do desenvolvimento nos países periféricos, com dedicação especial a questão agrária.

<sup>90</sup> Economista alemão, com pensamento profundamente interdisciplinar, com vasta contribuição sobre a complexidade e natureza dos processos de desenvolvimento econômico.

do mercado de terras. Além disso, foram apresentados dados gerais de desigualdades no campo brasileiro.

Em geral, a questão agrária necessita um tempo histórico mais longo para que se percebam impactos sobre a estrutura e dinâmica das terras, e suas consequências para povos e comunidades do campo. A trajetória política recente do País, no entanto, já evidencia como o agronegócio e o capital internacional alteram profundamente a demanda e uso das terras e territórios. Isto torna a questão agrária (captura e especulação da terra e os consequentes conflitos fundiários) ainda mais atual e relevante para compreender os pactos de poder no Brasil.

Nesse primeiro quarto de século, presenciamos o desenho de um sistema de financiamento da agricultura e o relançamento do mercado de terras para o mercado geral na tentativa de ter um mecanismo de financiamento geral sem depender do orçamento geral da União e conferir liquidez ao capital mobilizado em terras. Estamos vivenciando o gérmen dessas iniciativas, ainda com impactos e desdobramentos não dimensionados. Os pontos aqui apresentados sugerem a existência de uma nova questão agrária ou ao menos de novos componentes para a questão agrária brasileira, com mudança na qualidade e quantidade dos conflitos socioambientais e também do processo de financeirização da terra.

### **Agendas abertas de pesquisa**

O avanço do capitalismo no campo nos últimos vinte anos, para além do aprofundamento da centralização da posse da terra, trouxe outras contradições que dão novas tonalidades para a questão agrária brasileira, relacionadas a impactos sociais (expulsões e agressões a direitos humanos), econômicos (injeção de capital de agentes financeiros), ambientais (aumento da taxa de desmatamento, aumento do uso de agrotóxicos e disputa por bens da natureza) e de saúde pública (ocorrência de contaminações e incidência de doenças crônicas).

Considerando a hegemonia forjada nesse período, seria possível trilhar um caminho de coexistência de diferentes domínios e usos da terra no Brasil sem negar as contradições existentes?

Considerando a situação empírica da expansão das fronteiras agrícolas e hegemonia de uma agricultura financeirizada, se concretizam situações de destruição do trabalho como aponta Saskia Sassen (Sassen, 2016)?

Desde a Conferência de Estocolmo em 1972, a ciência aponta que o caminho está errado. De 1995 pra até 2023, foram 28 conferências das partes sobre o clima e as emissões continuam a aumentar. A pressão internacional associada a mudanças climáticas e a agenda ambiental podem acirrar fissuras na concertação política do agronegócio?

### **Pontos para enfrentamento das forças hegemônicas relacionadas à atual agenda da terra**

Apresento, neste ponto, premissas que se inter-relacionam para o estabelecimento de um programa emergencial, de curto prazo, com alguns pontos relevantes para construção de um programa e de um leque de alianças.

A primeira premissa é que as forças do campo progressista passam por um processo de derrota que extrapola a dimensão eleitoral. Em decorrência, não possuem força política necessária para impor um programa essencialmente popular, antifynancieirização ou anticapitalista para o campo, carecendo fortalecer alianças tanto de caráter tático quanto estratégico.

O segundo elemento é a existência de frações de classe em conflito no âmbito do agronegócio. Ou seja, o que se autodenomina como agronegócio não é homogêneo e monolítico como aparenta (Pompeia, 2018). As divergências são tanto entre as diferentes cadeias (por exemplo, de modo geral o setor de celulose e papel é ambientalmente mais avançado do que os demais setores agropecuários em função da agenda da certificação em especial) quanto entre os setores a jusante e a montante da produção agropecuária na disputa pela captura da renda da terra (por exemplo, setores a montante da produção tendem a ter preocupações comerciais mais evidentes).

Portanto, as divergências internas existem e eventualmente eclodem, inclusive publicamente como na tramitação da MP 910 no Congresso Nacional (a ABAG se manifestou contra a ampliação da agenda de regularização fundiária) e na repercussão da fala do Ministro do Meio Ambiente sobre a oportunidade de alterações das normas infralegais durante a pandemia (CNA, Aprosoja e outras entidades declararam apoio ao Ministro; a SRB declarou apoio mas dirigentes se manifestaram contrariamente; a ABAG repudiou a manifestação). Parte-se então da premissa de que é possível estimular mais divergências dentro desse campo, em especial a partir das posturas governamentais no campo ambiental. Os conflitos podem se dar também com outras frações, já que os benefícios para o agronegócio em geral não são alcançados por setores industriais de ponta, por exemplo.

O terceiro elemento é a janela de oportunidade aberta por meio da agenda da alimentação saudável que, assim como a agenda ambiental, consolida articulações campo-cidade. Em especial pelas questões do uso de agrotóxicos e da indústria alimentar/alimentos ultraprocessados e suas respectivas relações com a saúde humana e ambiental. Setores antes distantes da agenda da terra estão dispostos a se posicionar e incidir na temática dado que os riscos e a consciência sobre os riscos aumentaram.

O quarto elemento reside no avanço das “lutas de outro tipo”, em especial as articulações internacionais e a pressão em governos e empresas centrais de cadeias do agronegócio. Assim como existe pressão imperialista para que haja superexploração do trabalho e da natureza nos países subdesenvolvidos, devem ser denunciadas tais pressões em nível internacional. As oportunidades novamente surgem a partir dos acordos de comércio internacionais ou nacionais de impacto internacional (por exemplo, a possibilidade de ampliação da moratória da soja para fora da Amazônia e a implementação do Regulamento para Produtos Livres de Desmatamento).

O último elemento, quase como um elemento síntese, reside na necessidade de anúncio de uma agenda de transição ambiental, que pactuasse o processo de destinação e uso da terra no Brasil em diálogo com as necessidades da casa comum. Ainda que o Novo Código Florestal tenha sido aprovado em 2012 impondo retrocessos e, em vasta medida, os retrocessos tenham se aprofundado nos últimos anos, a agenda ambiental mostrou-se um pólo aglutinador de setores progressistas da sociedade brasileira. Urge inibir aparatos da revolução verde e transformar vantagens tributárias em termos em benesses condicionadas com viés ambiental e alimentar.

## REFERÊNCIAS

ABAG - Associação Brasileira do Agronegócio. **Segurança alimentar**: uma abordagem de Agribusiness. São Paulo: ABAG, 1993.

\_\_\_\_\_. **Em reunião com bancada ruralista, Temer reconhece a força do setor**. Brasília, ABAG, 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 25 de abril de 2018).

Acción por la Biodiversidad. **Atlas del agronegocio transgénico en el Cono Sur**: monocultivos, resistencias y propuestas de los pueblos. Marcos Paz: Acción por la Biodiversidad, 2020. Disponível em: <http://www.biodiversidadla.org/content/download/166026/1233910/version/1/file/Atlas+del+agronegocio+transg%C3%A9nico+en+el+Cono+Sur+-+Hoja+simple.pdf> (Acesso em 01 de agosto de 2020).

ACB - The African Centre for Biodiversity. **Profiteering from health and ecological crises in Africa**: The Target Malaria project and new risky GE technologies. Johannesburg: ACB, 2019. Disponível em [https://www.acbio.org.za/sites/default/files/documents/202006/profiteering-health-and-ecological-crises-africathe-target-malaria-project-and-new-risky-ge\\_0.pdf](https://www.acbio.org.za/sites/default/files/documents/202006/profiteering-health-and-ecological-crises-africathe-target-malaria-project-and-new-risky-ge_0.pdf) (Acesso em 01 de setembro de 2020).

Agarwala, A.N.; Singh, S.P. **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado / Contraponto, 2010.

Agência Brasil. **Governo edita MP que institui um novo programa de regularização fundiária**. Brasília, Senado Federal, Agência Senado, 2019. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/11/governo-edita-mp-que-institui-um-novo-programa-de-regularizacao-fundiaria> (Acesso em 11 de dezembro de 2019).

Alonso, L.L.; Demetrio, P.M.; Etchegoyen, M.A.; Marino, D.J. Glyphosate and atrazine in rainfall and soils in agroproductive areas of the pampas region in Argentina. **Science of the Total Environment**, v. 645, p. 89-96, 2018.

Amin, S. Contemporary Imperialism and the Agrarian Question. **Agrarian South**: Journal of Political Economy, v. 1, n. 1, p. 11–26, 2012.

Andrade, B.G; Reis, P.M.G. **Laudo nº 1242/2020 - INC/DITEC/PF**. Brasília, 21 de maio de 2020. Disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/degravacao-video-10.pdf> (Acesso em 24 de maio de 2020).

Anvisa. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Publicada reclassificação toxicológica de agrotóxicos**. Brasília, 01 de agosto de 2019. Disponível em <http://portal.anvisa.gov.br/documents/111215/5577972/Reclassifica%C3%A7%C3%A3o+-+Excel/8b2a145b-edad-46af-b8a3-ec0ddd43f> (Acesso em 11 de junho de 2020).

Araujo, B.C.; Oliveira, D.H.; Padilha, E. **Exposição de motivos**: EMI nº. 00020/2016 MCidades MP CCPR. Brasília, Casa Civil da Presidência da República, 21 de dezembro de 2016. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf) (Acesso em 25 de abril de 2018).

Araujo, M.L.S.; Sano, E.E.; Bolfe, E.L.; Santos, J.R.N.; Santos, J.S.; Silva, F.B. Spatiotemporal dynamics of soybean crop in the Matopiba region, Brazil (1990–2015). **Land Use Policy**, v. 80, p. 57-67, 2019.

Araujo, C. Ministro da Defesa reitera interinidade de Pazuello e rechaça militarização. **Notícias UOL**, 19 de maio de 2020. Disponível em <https://economia.uol.com.br/colunas/carla-araujo/2020/05/19/coronavirus-defesa-ministro-interino-nomeacoes-militares.htm> (Acesso em 19 de junho de 2020).

Arraes, A. **Acórdão TCU nº 727/2020** – Plenário. Brasília: TCU, 2020.

Azeredo, R.F.; Mitidiero Júnior, M.A. Fazendas corporativas e espoliação no início do século XXI: o despontar dos novos senhores da terra na região do MATOPIBA. **Confins**, v.45, 2020.

Azevedo-Ramos, C.; Moutinho, P. No man's land in the Brazilian Amazon: could undesignated public forests slow Amazon deforestation? **Land Use Policy**, v. 73, 2018.

Balera, F.P. Medida provisória: o controle dos requisitos constitucionais de relevância e urgência pelo congresso nacional e pelo STF. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 14. p. 25-52, 2009.

Banco Mundial. **Rising global interest in farmland**: can it yield sustainable and equitable benefits? Washington D.C.: BIRD, 2010.

Barbiéri, L.F.; Mazui, G. **Temer conclui mandato com média de uma MP editada a cada 6 dias e meio, maior desde 1995**. 2018. Recuperado de <https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/12/31/temer-conclui-mandato-com-media-de-uma-mp-editada-a-cada-6-dias-e-meio-maior-desde-fhc.ghtml> (Acesso em 14 de janeiro de 2019).

Barcelos, J. R.O. **Agrobiodiversidade ameaçada**: perversão do direito e zona de autarquia na Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio). São Paulo: Editora LiberArs, 2018.

Barnosky, A.D.; Matzke, N.; Tomiya, S.; Wogan, G.O.U.; Swartz, B.; Quental, T.B.; Marshall, C.; McGuire, J.L.; Lindsey, E.L.; Maguire, K.C.; Mersey, B.; Ferrer, E. A. Has the Earth's sixth mass extinction already arrived? **Nature**, v. 471, p. 51–57, 2011.

Barreto, E. **Incra ignora ministério e mantém contrato de megaprojeto de ouro**. Metrópoles. 13 de fevereiro de 2024. Disponível em <https://www.metropoles.com/colunas/guilherme-amado/incra-ignora-ministerio-e-mantem-contrato-de-megaprojeto-de-ouro> (Acesso em 13 de fevereiro de 2024).

Barrocal, A. **Com Paulinho da Força, Temer tenta rachar os sem-terra**. 26 de agosto de 2016. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/revista/915/com-paulinho-da-forca-temer-tenta-rachar-os-sem-terra> (Acesso em 04 de fevereiro de 2018).

Barros, R.J.M. **Ação Direta de inconstitucionalidade no. 220.490/2017 da Lei 13.465/2017**. Brasília, Ministério Público Federal, Procuradoria Geral da República, 30 de agosto de 2017. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADI5771regularizaofundiria.pdf> (Acesso em 11 de maio de 2018).

Barros Junior, O.A. **Real estate caipira**: investimento em terras pelo Brookfield Asset Management Inc. 2019. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2019.

Barros, P.H.B.; Stege, A.L. Deforestation and human development in the Brazilian agricultural frontier: an environmental Kuznets curve for MATOPIBA. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, v. 13, n. 2, p. 161-182, 2019.

Bluwstein, J.; Cavanagh, C. Rescaling the land rush? Global political ecologies of land use and cover change in key scenario archetypes for achieving the 1.5 °C Paris agreement target. **The Journal of Peasant Studies**, v. 50, n. 1, p. 262-294, 2023.

Boito Junior, A. A democracia em pedaços. **A terra é redonda**. Campinas, 29 de maio de 2020. Disponível em <https://aterraeredonda.com.br/a-democracia-em-pedacos/> (Acesso em 30 de maio de 2020).

Boito Junior, A.; Berringer, T. Social classes, neodevelopmentalism, and Brazilian foreign policy under Presidents Lula and Dilma. **Latin American Perspectives**, v. 41, n. 5, p. 94-109, 2014.

Bombardi, L.M. **Geografia do uso de agrotóxicos no Brasil e conexões com a União Europeia**. São Paulo: FFLCH-USP, 2019.

Borras Junior, S.M.; Hall, R.; Scoones, I.; White, B.; Wolford, W. Towards a better understanding of global land grabbing: an editorial introduction. **The Journal of Peasant Studies**, v. 38, n. 2, p. 209-216, 2011.

Borras Jr., S.M.; Franco, J.; Kay, C.; Spoor, M. Land grabbing in Latin America and the Caribbean. **The Journal of Peasant Studies**, v. 39, n. 3-4, p. 845-872, 2012.

Borras Jr., S.M., Franco, J.C., Moreda, T., Xu, Y., Bruna, N., Demena, B.A. The value of so-called 'failed' large-scale land acquisitions. **Land Use Policy**, v. 119, 2022.

Brancalion, P.H.S.; Garcia, L.C.; Loyola, R.; Rodrigues, R.R.; Pillar, V.D.; Lewinsohn, T.M. Análise crítica da Lei de Proteção da Vegetação Nativa (2012), que substituiu o antigo Código Florestal: atualizações e ações em curso. **Natureza & Conservação**, v. 14, e1-e16, 2016.

Brasil. **Medida Provisória nº 726**, de 12 de maio de 2016. Brasília, Presidência da República. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2016/mpv/mpv726.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/mpv/mpv726.htm) (Acesso em 04 de fevereiro de 2018).

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.780**, de 27 de Maio de 2016. Brasília, Casa Civil da Presidência da República. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2016/decreto/D8780.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/decreto/D8780.htm) (Acesso em 04 de fevereiro de 2018).

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.865**, de 29 de Setembro de 2016. Brasília, Casa Civil da Presidência da República. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2016/decreto/D8865.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/decreto/D8865.htm) (Acesso em 04 de fevereiro de 2018).

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 759**, de 22 de Dezembro de 2016. Brasília, Presidência da República. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm) (Acesso em 04 de fevereiro de 2018).

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.465**, de 11 de julho de 2017. Brasília, Presidência da República. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/113465.htm) (Acesso em 14 de julho de 2017).

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.309**, de 15 de março de 2018. Brasília, Casa Civil da Presidência da República. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2018/decreto/d9309.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/decreto/d9309.htm) (Acesso em 18 de março de 2018).

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.311**, de 15 de março de 2018. Brasília, Casa Civil da Presidência da República. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2018/decreto/d9311.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/decreto/d9311.htm) (Acesso em 18 de março de 2018).

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 10.084**, de 5 de novembro de 2019. Brasília, Casa Civil da Presidência da República. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2019-2022/2019/Decreto/D10084.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2019/Decreto/D10084.htm) (Acesso em 11 de agosto de 2020).

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.971**, 27 de dezembro de 2019. Brasília, Presidência da República. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm) (Acesso em 11 de junho de 2020).

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 910**, de 10 de dezembro de 2019. Brasília, Presidência da República. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv910.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv910.htm) (Acesso em 11 de dezembro de 2019).

Braz, A.M., Melo, D.S., Boni, P.V., Decco, H.F. A estrutura fundiária do pantanal brasileiro. **Finisterra**, v. 55, p. 157–174, 2020.

Bresser-Pereira, L.C. A crise financeira global e depois: Um novo capitalismo? **Novos Estudos**, v. 86, p. 51-72, 2010.

Bresser-Pereira, L.C.; Marconi, N. Existe doença holandesa no Brasil? In: **IV Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas**. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.14.Existe.doen%C3%A7a.holandesa.comNelson.Marconi.5.4.08.pdf> (Acesso em 07 de dezembro de 2020).

Brigido, C.; Sassine, V. O general assessor de Toffoli, que faz pontes entre o STF e a caserna. **Revista Época**, Brasília, 20 de outubro de 2018. Disponível em <https://epoca.globo.com/o-general-assessor-de-toffoli-que-faz-pontes-entre-stf-a-caserna-23168326> (Acesso em 19 de

junho de 2020).

Brito, B. **Nota técnica sobre o Projeto de Lei nº 510/2021**. Belém, IMAZON – Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 31 de março de 2021.

Brito, B.; Barreto, P. Regularização fundiária na Amazônia e o Programa Terra Legal. In: Sauer, S.; Almeida, W. (eds.). **Terras e territórios na Amazônia**: demandas, desafios e perspectivas. Brasília, Editora da UnB, 2011, p. 141-161.

Brown, Simon J. "Future changes in heatwave severity, duration and frequency due to climate change for the most populous cities." **Weather and Climate Extremes**, v. 30, e100278, 2020.

Bruno, R. **Desigualdade, agronegócio, agricultura familiar no Brasil**. Rio de Janeiro, UFRJ/CPDA, 2016. Disponível em <http://r1.ufrj.br/esa/V2/ojs/index.php/esa/article/viewFile/712/452> (Acesso em 11 de junho de 2017).

Buainain, A.M.; Garcia, J.R.; Vieira Filho, J.E. A economia agropecuária do Matopiba. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 26, n. 2, p. 376-401, 2018.

Buainain, A.M.; Alves, E.; Silveira, J.M.; Navarro, Z. Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. In: Buainain, A.M.; Alves, E.; Silveira, J.M.; Navarro, Z. (Orgs.). **O mundo rural no Brasil do século 21**: a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília: Embrapa, 2014.

Cabral, L., Pandey, P.; Xu, X. Epic narratives of the Green Revolution in Brazil, China, and India. **Agriculture and Human Values**, v. 39, p. 249-267, 2021.

Cadernos FGV Projetos. **Agronegócio**, ano 14, n. 36, mar. 2019. Disponível em [https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/caderno\\_agronegocio\\_low.pdf](https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/caderno_agronegocio_low.pdf) (Acesso em 02 de setembro de 2020).

Camarotti, G. Sem base no Congresso, Bolsonaro sofre derrotas inéditas em decretos, vetos e MPs. **G1**. Brasília, Globo. 25 de novembro de 2019. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/blog/gerson-camarotti/post/2019/11/25/bolsonaro-reforca-independencia-do-legislativo-ao-nao-formar-governo-de-coalizao.ghtml> (Acesso em 25 de abril de 2020).

Canal Rural. **Governo vai acelerar regularização fundiária e entregar 600 mil títulos**. 28.02.2019. Disponível em <https://www.canalrural.com.br/noticias/governo-vai-acelerar-regularizacao-fundiaria-e-entregar-600-mil-titulos/> (Acesso em 28 de fevereiro de 2019).

Cardoso, A.; Vieira, J. **Sete pontos para entender a MP 789 e o que está em jogo**. 2017. Disponível em <http://mamnacional.org.br/2017/10/20/conjuntura-no-pais-abre-possibilidade-de-discussao-sobre-qual-o-modelo-de-mineracao-que-queremos-e-qual-tributacao-e-necessaria-e-possivel/> (Acesso em 01 de novembro de 2018).

Carneiro, F.F.; Augusto, L.G.S.; Rigotto, R.M.; Friedrich, K.; Búrigo, A.C. **Dossiê Abrasco**: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015.

Casara, R.R.R. **Bolsonaro: o mito e o sintoma**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

Castilho, A. L. **Partido da Terra: como os políticos conquistam o território brasileiro**. São Paulo: Contexto, 2012.

Castilho, A. **Frente Parlamentar da Agropecuária compôs 50% dos votos do impeachment e 51% dos votos para manter Temer**. São Paulo, Blog De olho nos ruralistas, 27 de setembro de 2017. Disponível <https://deolhonosruralistas.com.br/2017/09/25/frente-parlamentar-da-agropecuaria-compos-50-dos-votos-do-impeachment-e-51-dos-votos-para-manter-temer/> (Acesso em 29 de março de 2018).

Castro, C.P. A disputa pública em torno da definição de um marco legal para regularização fundiária. **Dados**, v. 67, n. 3, 2024.

Castro, L.F.P.; Sauer, S. Marcos legais e a liberação para investimento estrangeiro em terras no Brasil In: Maluf, R.S.; Flexor, G. (orgs.). **Questões agrárias, agrícolas e rurais: Conjunturas e políticas públicas**. Rio de Janeiro: E-papers, 2017, p. 39-51.

Cavalcanti, L. Militares da ativa ocupam 2.930 cargos nos Três Poderes. **Poder 360**. 17 de junho de 2020. Disponível em <https://www.poder360.com.br/governo/militares-da-ativa-ocupam-2-930-cargos-nos-tres-poderes/> (Acesso em 19 de junho de 2020).

CEPEA. **Indicador da soja CEPEA/ESALQ – Paraná**. [Piracicaba]: CEPEA, [2020]. Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/consultas-ao-banco-de-dados-do-site.aspx> (Acesso em 04 de junho de 2020).

CNA - Confederação Nacional da Agricultura. **O Futuro é AGRO: 2018-2030**. Brasília: CNA, 2018.

COALIZAÇÃO BRASIL. Em carta, Coalizão Brasil pede que MP da regularização fundiária saia da pauta. **Globo Rural**. 21 de abril de 2020. Coalizão Brasil: Clima, Florestas e Agricultura. Disponível em <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Politica/noticia/2020/04/em-carta-coalizao-brasil-pede-que-mp-da-regularizacao-fundiaria-saia-da-pauta.html> (Acesso em 21 de junho de 2020).

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Mesa de Controvérsias sobre Transgênicos: Relatório Final**. Brasília: Presidência da República, 2014.

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

CPT. Comissão Pastoral da Terra. **Conflitos no Campo: Brasil**. Goiânia, CPT Nacional, 2020.

\_\_\_\_\_. **Conflitos no campo se agravam no Oeste Baiano às vésperas das eleições**. 2022. Disponível em <https://cptba.org.br/conflitos-no-campo-se-agravam-no-oeste-baiano-as-vesperas-das-eleicoes/> (Acesso em 03 de março de 2024).

Cunha, J. S. Governo Temer: relações do agronegócio com o capital especulativo financeiro e impactos sobre os camponeses e legislação agrária. **Caderno do CEAS**, n. 241, p. 301-326, 2017.

Cruvinel, P. E. Agronegócio e oportunidades para o desenvolvimento sustentável do Brasil. **Documentos**, 44, p. 9-19, 2009.

David, G. **El desmonte del sistema de protección social**. 30 mar 2017. Disponível em <https://www.alainet.org/pt/node/184489> (Acesso em 17 de fevereiro de 2018).

Delgado, G.C. Especialização primária como limite ao desenvolvimento. **Desenvolvimento em debate**, v. 1, n. 2, p. 111-125, 2010.

Delgado, G.C. **Do capital financeiro na agricultura a economia do agronegócio**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2012.

Delgado, M. **Os ruralistas ganham força**. Valor Econômico. São Paulo, 11 de julho de 2017. Disponível em <http://www.valor.com.br/cultura/5075760/os-ruralistas-ganham-forca> (Acesso em 27 de abril de 2018).

Delgado, G.C. **Terra, trabalho e dinheiro**: regulação e desregulação em três décadas da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Edições Loyola, 2019.

Delgado, G. C.; Bergamasco, S. M. P. (Orgs.). **Agricultura familiar brasileira**: desafios e perspectivas de futuro. Brasília: Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário, 2017.

Diesel, V.; Neumann, P.S.; Dias, M.M.; Froehlich, J.M. Política de Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil: um caso de desmantelamento? **Estudos, Sociedade e Agricultura**, v. 29, n. 3, p. 597-634, 2021.

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

Domingues, M. S.; Bermann, C.; Manfredini, S. A produção de soja no Brasil e sua relação com o desmatamento na Amazônia. **RPGeo**, v. 1, n. 1, p. 32-47, 2014.

Éboli, E. Porto de Itaguaí, numa área de milícia, foi alvo de ingerência do governo. **Veja**, São Paulo, 30 jan. 2020. Disponível em <https://veja.abril.com.br/coluna/radar/porto-de-itagua-i-numa-area-de-milicia-foi-alvo-de-ingerencia-do-governo> (Acesso em 30 de novembro de 2020).

Edelman, M. Messy hectares: questions about the epistemology of land grabbing data. **The Journal of Peasant Studies**, v. 40, n. 3, p. 485-501, 2013.

Fachin, E. **Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4.269**. Brasília, Supremo Tribunal Federal, outubro de 2017.

FAO - Food and Agriculture Organization. **El estado mundial de la agricultura y la alimentación**: progresos en la lucha contra la pérdida y el desperdicio de alimentos. Roma:

FAO, 2019. Disponível em <http://www.fao.org/3/ca6122es/ca6122es.pdf> (Acesso em 01 de agosto de 2020).

Favareto, A.; Nakagawa, L.; Pó, M.; Seifer, P.; Kleeb, S. **Entre chapadas e baixões do Matopiba**: dinâmicas territoriais e impactos socioeconômicos na fronteira da expansão agropecuária no Cerrado. São Paulo: Editora Ilustre e Greenpeace, 2019.

Fariza, I. ‘Doutrina Guedes’ coloca o Brasil à venda. **El País**, Madrid, 05 de janeiro de 2020. Disponível em <https://brasil.elpais.com/economia/2020-01-05/doutrina-guedes-coloca-o-brasil-a-venda.html> (Acesso em 19 de junho de 2020).

Fellet, J. **As polêmicas sobre os planos do governo para facilitar venda de terras a estrangeiros**. Brasília, BBC Brasil, 09 de março de 2017. Disponível em <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-39214595> (Acesso em 27 de abril de 2018).

Fernandes, B.M. A reforma agrária que o governo Lula fez e a que pode ser feita. In: Sader, E. **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013, p. 191-206.

\_\_\_\_\_. O golpe neoliberal e a questão agrária. **Relatório DATALUTA Brasil**, v. 18, p. 6-6, 2017.

\_\_\_\_\_. Land grabbing for agro-extractivism in the second neoliberal phase in Brazil. **Revista Nera**, v. 22, n. 50, p. 208-238, 2019.

Fernandes, B.M.; Coca, E.L.F.; Vinha, J.F.S.C; Cleps Júnior, J.; Dantas, J.C.; Sobreiro Filho, J. A questão agrária na segunda fase neoliberal no Brasil. **Boletim DATALUTA**, n. 109, p. 2-16, 2017.

Fernandes, B.M.; Cleps Júnior, J.; Sobreiro Filho, J.; Leite, A.Z.; Sodré, R.B. A questão agrária no primeiro ano do Governo Bolsonaro. **Boletim DATALUTA**, n. 145, p. 2-13, 2020.

Fernandes, G. B.; Melgarejo, L.; Ferraz, J. M. G. Dez anos de cultivos transgênicos no Brasil: um balanço crítico. In: **Anais VIII Congresso Brasileiro de Agroecologia**, Porto Alegre, 2013.

FIAN International; Rede Social de Justiça e Direitos Humanos; Comissão Pastoral da Terra. **Os custos ambientais e humanos do negócio de terras: o caso do Matopiba, Brasil**. Brasília: FIAN International, 2018.

Folha de S. Paulo. **Opinião: ‘Aos amigos, tudo’**. São Paulo, Folha. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/opinia0/2020/01/aos-amigos-tudo.shtml> (Acesso em 08 de janeiro de 2020).

Flexor, G.; Leite, S.P. Land market and land grabbing in Brazil during the commodity boom of the 2000s. **Contexto Internacional**, v. 39, n. 2, p. 393-420, 2017.

Frederico, S.; Almeida, M.C. Capital financeiro, land grabbing e a multiescalaridade na grilagem de terra na região do MATOPIBA. **Revista Nera**, v. 27, n. 47, p. 123-147, 2019.

Freitas, R.E.; Mendonça, M.A.A. Expansão Agrícola no Brasil e a Participação da Soja: 20 anos. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, n. 3, p. 497-516, 2016.

FUNAI. Fundação Nacional do Índio. **Instrução Normativa nº 9**, 16 de abril de 2020. Disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados. Disponível em <http://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-9-de-16-de-abril-de-2020-253343033> (Acesso em 22 de abril de 2020).

Fuser, I. América Latina: progressismo, retrocesso e resistência. **Saúde em debate**, Rio de Janeiro, v. 42, n. spe3, p. 78-89, 2018.

G1. MP da regularização fundiária é publicada, entenda o que muda. **Portal G1**, 11 de dezembro de 2019. Disponível em <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2019/12/11/mp-da-regularizacao-fundiaria-e-publicada-entenda-o-que-muda.ghtml> (Acesso em 11 de dezembro de 2019).

Gasques, J.G.; Bastos, E.T.; Valdes, C. Preços da terra no Brasil. *In*: Congresso da SOBER, 46, 2008. **Anais** [...] Rio Branco: SOBER, 2008. CD-ROM.

Gielow, I. Exército negocia parceria com empresa de armas apoiada por Eduardo Bolsonaro. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 08 de junho de 2020. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/06/exercito-negocia-parceria-com-empresa-de-armas-apoiada-por-eduardo-bolsonaro.shtml>. (Acesso em 17 de junho de 2020).

Gollnow, F.; Lakes, T. Policy change, land use, and agriculture: the case of soy production and cattle ranching in Brazil, 2001–2012. **Applied Geography**, v. 55, p. 203-211, 2014.

Globo Rural. **Bancada ruralista oficializa apoio ao impeachment de Dilma**. Brasília, 16 de março de 2016. Disponível em <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Politica/noticia/2016/03/bancada-ruralista-oficializa-apoio-ao-impeachment-de-dilma.html> (Acesso em 29 de março de 2018).

Gomes Junior, N. N.; Pereira, P.A.P. Necessidades do capital versus necessidades humanas no capitalismo contemporâneo: uma competição desigual. **Argumentum**, v. 5, n. 1, p. 50-65, 2013.

Gonçalves, J.S. Agricultura sob a égide do capital financeiro: passo rumo ao aprofundamento do desenvolvimento dos agronegócios. **Informações Econômicas**, v. 35, n. 4, p. 7-36, 2005.

Gonçalves, R.J.A.F.; Milanez, B.; Wanderley, L.J. Neoextrativismo liberal-conservador: a política mineral e a questão agrária no Governo Temer. **Revista OKARA**, v. 12, n. 2, p. 348-395, 2018.

GRAIN. Grilagem de terras de Harvard no Brasil é desastre para comunidades e alerta para especuladores. 11 de maio de 2021 – Disponível em <https://grain.org/en/article/6458-grilagem-de-terras-de-harvard-no-brasil-e-desastre-para-comunidades-e-alerta-para-especuladores> (Acesso em 29 de março de 2018).

Grisa, C.; Niederle, P. Paradigms, institutional changes and policy dismantling in the Mercosur specialized meeting of family farming. **Lua Nova**, v. 112, 2021.

Gudynas, E. Si eres tan progresista ¿Por qué destruyes la naturaleza? Neoextractivismo, izquierda y alternativas. **Ecuador Debate**, n. 79, p. 61-81, 2010.

Hallmann, C. A.; Sorg, M.; Jongejans, E.; Siepel, H.; Hofland, N.; Schwan, H.; Stenmans, W.; Müller, A.; Sumser, H.; Hörren, T.; Goulson, D.; Kroon, H. More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas. **PLoS ONE**, v. 12, n. 10, e0185809, 2017.

Harvey, D. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2011.

Hershaw, E.; Sauer, S. The evolving face of agribusiness investment along Brazil's new frontier: institutional investors, recent political moves, and the financialization of the Matopiba. **Anais V Seminário BICAS**, 2017.

Hirschmann, A. **A moral secreta do economista**. São Paulo: Editora Unesp, 2001.

IAASTD - International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development. **Agriculture at a Crossroads: IAASTD findings and recommendations for future farming**. Berlin: IAASTD, 2016. Disponível em [https://www.globalagriculture.org/fileadmin/files/weltagrarbericht/EnglishBrochure/BrochureIAASTD\\_en\\_web\\_small.pdf](https://www.globalagriculture.org/fileadmin/files/weltagrarbericht/EnglishBrochure/BrochureIAASTD_en_web_small.pdf) (Acesso em 01 de setembro de 2020).

Incrá – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Manual de orientação para preenchimento da declaração para cadastro de imóveis rurais eletrônica**. Brasília: Incra, 2015.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa INCRA nº 87/2017**. INCRA, Brasília, 2017.

\_\_\_\_\_. **Balanco DFC**. Não publicado. 2017.

\_\_\_\_\_. **Memorando-Circular nº 6/2019/DT/SEDE/INCRA**, de 03 de janeiro de 2019 (não publicado).

\_\_\_\_\_. **Memorando Circular nº 08/2019/DF/SEDE/INCRA**, de 03 de janeiro de 2019 (não publicado)

\_\_\_\_\_. **Memorando Circular nº 234/2019/OAN/P/SEDE/INCRA**, de 21 de fevereiro de 2019 (não publicado).

\_\_\_\_\_. **Memorando Circular nº 01/2019/SEDE/INCRA**, de 27 de março de 2019 (não publicado).

Informa Economics FNP. **Análise do mercado de terras**. São Paulo: IFNP, 2019.

Instituto Sou da Paz. **Entenda os retrocessos para a segurança pública com portarias do Exército, revogadas e publicadas por Bolsonaro**. 30 de março de 2020. Disponível em <http://soudapaz.org/noticias/instituto-sou-da-paz-explica-retrocessos-para-a-seguranca-publica-com-portarias-do-exercito-revogadas-e-publicadas-por-bolsonaro/> (Acesso em 10 de junho de 2020).

JN – Jornal Nacional. Especialistas criticam MP do governo que regulariza propriedades rurais. **Portal G1**, 10 de novembro de 2019 – disponível em <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/12/10/especialistas-criticam-mp-do-governo-que-regulariza-propriedades-rurais.ghtml> (Acesso em 11 de dezembro de 2019).

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

Kato, K.Y.M.; Leite, S.P. Land grabbing, financeirização da agricultura e mercado de terras: velhas e novas dimensões da questão agrária no Brasil. **Revista da ANPEGE**, v. 16, n. 29, p. 458-489, 2020.

Korybko, A. **Guerras híbridas: das revoluções coloridas aos golpes**. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

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

Leite, A.Z. **Decreto 9.311/2018: a legalização da especulação das terras carimbadas para a reforma agrária**. Disponível em <http://necat.ufsc.br/textos-para-discussao/> (Acesso em 10 de abril de 2018)

Leite, A. Z.; Castro, L. F. P.; Sauer, S. A questão agrária no momento político brasileiro: liberalização e mercantilização da terra no estado mínimo de Temer. **Revista OKARA**, v.12, n. 2, 247-274, 2018.

Leite, A.Z.; Tubino, N.; Sauer, S. Políticas públicas para terra e território: um olhar prospectivo sobre os próximos quatro anos no campo brasileiro. In: Pochmann, M.; Azevedo, J.S.G. **Brasil: incertezas e submissão?** São Paulo, Editora Perseu Abramo, 2019, p. 171-190.

Leite, A. Z.; Hora, K. E.R.; Mauro, R. A. Reflexões sobre os mecanismos de obtenção de terras para reforma agrária no Brasil. **Campo-Território**, v. 16, n. 42, 9-42, 2021.

Lima, D.A.; Nóbrega, M.L.C.; Alves, V.E.L. O avanço do neoliberalismo no cerrado brasileiro diante dos conflitos socioambientais. **Boletim Campineiro de Geografia**, v. 13, n. 2, 435-452, 2024.

Lima, R.A.S; Rodrigues, S.M.; Felipe, F.I. Impactos do Moderfrota sobre a indústria de tratores de rodas no Brasil. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 47, 2009, Porto Alegre. **Anais [...]**. Brasília, DF: Sober, 2009. p. 1-15.

Lopes, V.M.C.; Oliveira, M.L.R. Novo marco legal para a mineração e suas implicações para a atividade minerária no Brasil sob a luz da justiça ambiental. **Polêmica**, v. 18, n. 3, p. 33-53, 2018.

Lucia, C. **Voto – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 760**. Brasília: STF, 2022.

Magnan, A.; Sunley, S. Farmland investment and financialization in Saskatchewan, 2003–2014: an empirical analysis of farmland transactions. **Journal of Rural Studies**, v. 49, p. 92-103, 2017.

Maisonnave, F. Sob Bolsonaro, Incra paralisa assentamentos em 66 projetos de reforma agrária. **Folha de S. Paulo**, 23 de novembro de 2019. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/11/sob-bolsonaro-incra-paralisa-assentamentos-em-66-projetos-de-reforma-agraria.shtml> (Acesso em 20 de junho de 2020).

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Projeções do agronegócio: Brasil 2018/19 a 2028/29: projeções de longo prazo**. Brasília: Mapa, 2019.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 43, de 21 de fevereiro de 2020**. Estabelece os prazos para aprovação tácita para os atos públicos de liberação de responsabilidade da Secretaria de Defesa Agropecuária, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, conforme caput do art. 10 do Decreto nº 10.178, de 18 de dezembro de 2019. Brasília, Secretaria de Defesa Agropecuária, 2020 Disponível em <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-43-de-21-de-fevereiro-de-2020-244958254> (Acesso em 25 de fevereiro de 2020).

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa nº 13, de 08 de abril de 2020**. Dispõe sobre a aplicação de fungicidas e óleo mineral com uso de aeronaves agrícolas na cultura da banana. Brasília, Secretaria de Defesa Agropecuária, 2020. Disponível em <http://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-13-de-8-de-abril-de-2020-251908947> (Acesso em 14 de maio de 2020).

Marcello, M.C. Congresso derruba veto presidencial e mantém o Refis Rural. **Revista Exame**. 03 de abril de 2018. Disponível em <https://exame.abril.com.br/economia/congresso-derruba-vetos-de-temer-ao-funrural/> (Acesso em 17 de março de 2018).

Marques, V.P.M.A. **Condicionantes do Censo Agropecuário**. 2021

Martinelli, L.; Batistella, M.; Silva, R.; Moran, E. (2017). Soy expansion and socioeconomic development in municipalities of Brazil. **Land**, v. 6, n. 3, p. 62, 2017.

Martins, J.S. **Os Camponeses e a Política no Brasil**. São Paulo: Vozes, 1981.

\_\_\_\_\_. **Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano**. São Paulo: Hucitec, 1997.

\_\_\_\_\_. Na alça da mira. **Valor Econômico**, Coluna social, 06 de dezembro de 2019.

Mattei, L. Considerações acerca de teses recentes sobre o mundo rural brasileiro. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, Supl. 1, p. S105-S124, 2014.

\_\_\_\_\_. Dilemas da reforma agrária brasileira. In: Mattei, L. **Reforma Agrária no Brasil: Trajetórias e dilemas**. Florianópolis: Ed. Insular, 2017, p. 21-36.

Mattis, J.; Hoffman, H. Future Warfare: the rise of hybrid wars. **Proceedings Magazine**, v. 131, n. 11, 2005. Disponível em <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2005/november/future-warfare-rise-hybrid-wars> (Acesso em 21 de agosto de 2020).

McKay, B. M. Agrarian Extractivism in Bolivia. **World Development**, v. 97, p. 199-211, 2017.

McKittrick, K. Plantation futures. **Small axe**, v.17, n. 3, p. 1-15, 2013.

McMichael, P. The land grab and corporate food regime restructuring. **Journal of Peasant Studies**, v. 39, n. 3-4, p. 681-702, 2012.

MD - Ministério da Defesa. **Portaria Interministerial n° 1.634/GM-MD**, 22 de abril de 2020. Estabelece os quantitativos máximos de munções passíveis de aquisição pelos integrantes dos órgãos e instituições previstos nos incisos I a VII e X do caput art. 6° da Lei n° 10.826, de 2003, pelas pessoas físicas autorizadas a adquirir ou portar arma de fogo, e pelos demais agentes autorizados por legislação especial a portar arma de fogo. Disponível em <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-n-1.634/gm-md-de-22-de-abril-de-2020-253541592> (Acesso em 10 de junho de 2020).

Melgarejo, L.; Leite, A. Z. Apontamentos gerais sobre agronegócio e zoonose no Brasil. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 57, p. 160-174, 2021.

Melo, D.S., Braz, A.M. Questão agrária brasileira: uma proposta de representação da estrutura fundiária. **Revista NERA**, Presidente Prudente, n. 43, p. 29-53, 2018.

Menezes, T.C.C. A regularização fundiária e as novas formas de expropriação rural na Amazônia. **Estudos Sociedade e Agricultura**, ano 23, v. 1, p. 110-130, 2015.

Milanez, B.; SANTOS, R.S.P. Neodesenvolvimentismo e neoextrativismo: duas faces da mesma moeda?. In: 37° Encontro Anual da ANPOCS, 2013. **Anais do 37° Encontro Anual da ANPOCS**, 2013.

Milanez, B.; Coelho, T.P.; Wanderley, L.J. O projeto mineral no Governo Temer: menos Estado, mais mercado. **Versos – Textos para Discussão PoEMAS**, v. 1, n. 2, p. 1-15, 2017.

Miranda, E.E. **Agricultura no Brasil do Século XXI**. São Paulo: Metalivros, 2013.

Molina, C.B.; Leite, A.Z. Instrumentos de la agenda neoliberal del gobierno Temer desde las perspectivas agraria, ambiental y minera. In: CONGRESO INTERNACIONAL ALAS, 32, 2019. **Anais [...]**, Lima: Alas, 2019.

Moreira, A. Europeus ameaçam retaliação ao Brasil por ‘PL da Grilagem’. **O Valor Econômico**. Brasília, 22 de maio de 2020. Disponível em <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/05/22/europeus-ameacam-retaliacao-ao-brasil-por-pl-da-grilagem.ghtml> (Acesso em 22 de maio de 2020).

MPF – Ministério Público Federal. **Recomendação n° 01/2017**. Dourados/Brasília, 1ª. Câmara de Coordenação e Revisão Direitos Sociais e Atos Administrativos, 12 de julho de 2017. Disponível em [http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/1\\_2017\\_Recomendacao\\_GT\\_Terras.pdf](http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/1_2017_Recomendacao_GT_Terras.pdf) (Acesso em 10 de abril de 2018).

Mutela, H. O crescimento populacional e a questão alimentar. **Jornal O País**. 25 de julho de 2014, p. 16.

Naem, S.; Duffy, J. E.; Zavaleta, E. The Functions of Biological Diversity in an Age of Extinction. **Science**, v. 336, n. 6087, p. 1401-1406, 2012.

Nakahodo, S.N.; Jank, M.S. **A falácia da “doença holandesa” no Brasil**. São Paulo: Icone, 2006.

Neder, H.D.; Silva, J.R.S.; Mesquita, B.A. A expansão das commodities e as transformações do espaço rural: América Latina e Brasil. Brasília: **Anais VI Seminário BICAS**, 2018.

Niederle, P.; Petersen, P.; Coudel, E.; Grisa, C.; Schmitt, C.J.; Sabourin, E.; Schneider, E.; Brandenburg, A.; Lamine, C. Ruptures in the agroecological transitions: institutional change and policy dismantling in Brazil. **The Journal of Peasant Studies**, v. 50, n. 3, p. 931-953, 2023.

Nobre, M. **Ponto-final: A guerra de Bolsonaro contra a democracia**. São Paulo, Ed. Todavia, 2020.

Observatório do Clima. **Nunca mais outra vez: 4 anos de desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro**. Rio de Janeiro: Observatório do Clima, 2023.

Oliveira, A.U. Agricultura e Indústria no Brasil. In: **Boletim Paulista de Geografia**, n. 58, 1981.

\_\_\_\_\_. **Modo de produção capitalista, agricultura e reforma agrária**. São Paulo: FFLCH/USP, 2007.

Oliveira, G.; Hecht, S. Sacred groves, sacrifice zones and soy production: globalization, intensification and neo-nature in South America. **The Journal of Peasant Studies**, v. 43, n. 2, p. 251-285, 2016.

Oliveira, G.L.T.; Liu, J.; McKay, B.M. **Beyond the Global Land Grab: new directions for research on land struggles and global agrarian change**. London/New York: Routledge, 2022.

Oreiro, J.L.; Feijó, C.A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 30, n. 2, p. 219-232, 2010.

Oxfam. **Terrenos da desigualdade**. Terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural. São Paulo: OXFAM Brasil, 2016.

O Estado de S. Paulo. **Delegado da PF, Marcelo Augusto Xavier é nomeado presidente da Funai**. 19/07/2019. Disponível em <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,delegado-da-pf-marcelo-augusto-xavier-e-nomeado-presidente-da-funai,70002928192> (Acesso em 20 de julho de 2019).

O Sul. Militar sem cargo liberou portaria que triplica limite de compra de munições. **Redação O Sul**, 24 de maio de 2020. Disponível em <https://www.osul.com.br/militar-sem-cargo->

[liberou-portaria-que-triplica-limite-de-compra-de-municoes/](#) (Acesso em 17 de junho de 2020).

Oya, C. Methodological reflections on ‘land grab’ databases and the ‘land grab’ literature ‘rush’. **The Journal of Peasant Studies**, v. 40, n. 3, p. 503-520, 2013.

Parker, L. **Análise preliminar do Decreto nº 10.592**: revoga os Decretos nº 9309/18 e nº 10165/19 para regulamentar a Lei do Terra Legal 11.952/09 alterada pela Lei 13.465/17. GRAIN, 09 de fevereiro de 2021 (não publicado).

Pereira, L.I.; Pauli, L. MATOPIBA: controle do território e expansão da fronteira da estrangeirização da terra. **Revista NERA**, v. 22, n. 47, p. 148-172, 2019.

Pompeia, C. **Formação política do agronegócio**. 2018. (Doutorado em Antropologia Social). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 2018.

\_\_\_\_\_. “Agro é tudo”: simulações no aparato de legitimação do agronegócio. **Horizontes Antropológicos**, v. 26, n. 56, p. 195-224, 2020.

\_\_\_\_\_. **Formação política do agronegócio**. São Paulo: Editora Elefante, 2021.

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 de dezembro de 2016).

Possamai, R.; Serigati, F.; Severo, K. Acordo com a União Europeia deve impulsionar a agroindústria. **Agroanalysis**, vol. 39, nº. 9, p. 16-18, 2019.

Prazeres, L. Bolsonaro decreta GLO ambiental; ações do Ibama e ICMBio ficam sob comando de militares. **O Globo**. Rio de Janeiro, 07 de maio de 2020. Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-decreta-glo-ambiental-acoes-do-ibama-icmbio-ficam-sob-comando-de-militares-1-24414668> (Acesso em 19 de junho de 2020).

Prazeres, L.; Rebello, A. **Após anistia de R\$ 8,6 bilhões, 2/3 da bancada ruralista votam a favor de Temer**. UOL, São Paulo, 03 de agosto de 2017. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/08/03/apos-anistia-de-r-86-bilhoes-23-da-bancada-ruralista-vota-a-favor-de-temer.htm> (Acesso em 27 de abril de 2018).

Ramalho, R. Dodge pede condenação do deputado André Moura por desvios em prefeitura e formação de quadrilha. **G1 Política**, Brasília, 15 de fevereiro de 2018. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/dodge-pede-condenacao-do-deputado-andre-moura-por-desvios-em-prefeitura-e-formacao-de-quadrilha.ghtml> (Acesso em 09 de maio de 2018).

Rattis, L.; Brando, P.M.; Macedo, M.N.; Spera, S.A.; Castanho, A.D.A.; Marques, E.Q.; Costa, N.Q.; Silverio, D.V.; Coe, M.T. Climatic limit for agriculture in Brazil. **Nature Climate Change**, v. 11, p. 1098–1104, 2021.

Ribeiro, R.J. A política de guerra do governo Bolsonaro. **O Valor Econômico**, Brasília, 18 de junho de 2020. Disponível em <https://valor.globo.com/eu-e/noticia/2020/06/19/renato-janine-ribeiro-a-politica-de-guerra-do-governo-bolsonaro.ghtml> (Acesso em 19 de junho de 2020).

Rocha, C.L.A. **Voto à ADI 5.623, de 2015**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2020.

Rothenburg, D. Nabhan pediu a cabeça de general afastado do Incra. **Correio Braziliense**. Brasília, 30 de agosto de 2019. Disponível em <http://blogs.correiobraziliense.com.br/denise/nabhan-pediu-a-cabeca-de-general-afastado-do-incra/> (Acesso em 17 de junho de 2020).

Saldanha, P.; Brant, D. Bolsonaro publica demissão de Weintraub após ex-ministro viajar para os EUA. **Folha de S. Paulo**, Brasília, 20 de junho de 2020. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/06/weintraub-deixa-o-brasil-e-ja-esta-nos-eua-dizem-irmao-e-assessoria-do-mec.shtml> (Acesso em 22 de junho de 2020).

Salvador, E. **As implicações do sistema tributário brasileiro nas desigualdades de renda**. Brasília: INESC/OXFAM, 2014. Disponível em <http://pt.slideshare.net/OxfamBrasil/as-implicacoes-do-sistema-tributario-brasileiro-nas-desigualdades-de-renda> (Acesso em 07 de setembro de 2016).

Sánchez-Bayo, F.; Wyckhuys, K. A. G. Worldwide decline of the entomofauna: A review of its drivers. **Biological Conservation**, v. 232, p. 8-27, 2019.

Santos, M.; Glass, V. **Atlas do Agronegócio: fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2018.

Sassen, S. **Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2016.

Sauer, S. Terra no século XXI: Desafios e perspectivas da questão agrária. **Retratos de assentamentos**, v. 19, n. 2, p. 69-97, 2016.

\_\_\_\_\_. Rural Brazil during the Lula Administrations: agreements with agribusiness and disputes in agrarian policies. **Latin American Perspectives**, v. 46, n. 4, p. 103-121, 2019.

\_\_\_\_\_. **Medida provisória ou de exceção?** Decreto regulamentando a grilagem de terras. Brasília: UnB, 2018.

\_\_\_\_\_. Questão eco-agrária: extrativismo agrário, mudanças climáticas e desmatamento no Brasil. **Revista NERA**, v. 27, n. 2, 2024.

Sauer, S.; Borrás Jr., S.M. ‘Land Grabbing’ e ‘Green Grabbing’: uma leitura da ‘corrida na produção acadêmica’ sobre a apropriação global de terras. **Campo-Território**, v. 11, n. 23, p. 06-42, 2016.

Sauer, S.; França, F.C. Código Florestal, função socioambiental da terra e soberania alimentar. **Cadernos CRH**, v. 25, n. 65, p. 285-307, 2012.

Sauer, S.; Leite, A.Z. Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. **Retratos de Assentamentos**, v. 20, n. 1, p. 14-40, 2017.

Sauer, S.; Leite, S.P. Expansão Agrícola, Preços e Apropriação de Terra Por Estrangeiros no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 50, n. 3, p. 503-524, 2012.

Sauer, S.; Pietrafesa, J.P.; Pietrafesa, P.A. Climate change and agrofuels: Brazilian ethanol and the Cerrado biome. In: Angelo, M.J.; Plessis, A. (eds.). **Research handbook on climate change and agricultural law**. Cheltenham: E. Elgar publishing, 2017, p. 331-366.

Sauer, S.; Tubino, N.; Leite, A.Z.; Carrero, G. Governo Bolsonaro amplia a grilagem de terras com mais uma Medida Provisória. **Boletim DATALUTA**, n. 144, p. 2-11, 2019.

Sauer, S.; Oliveira, K.R.A. Social, economic and ecological implications of the agrarian extractivism and its conflicts in the Brazilian Cerrado. In: McKAY, B.; Alonso-Fradejas, A.; Ezquerro-Cañete, A. **Agrarian extractivism in Latin America**. New York, Routledge, 2020.

Sauer, S.; Leite, A.Z.; Tubino, N.L.G. Agenda política da terra no governo Bolsonaro. **Revista da Anpege**, v. 16, n. 29, p. 283-316, 2020.

Schuch, M. Bolsonaro defende 'GLO rural' para ser utilizada em reintegrações de posse. **O Valor Econômico**, Brasília, 25 de novembro de 2019. Disponível em <https://valor.globo.com/politica/noticia/2019/11/25/bolsonaro-defende-glo-rural-para-ser-utilizada-em-reintegracoes-de-posse.ghtml> (Acesso em 10 de junho de 2020).

Schwarzer, H. Impactos socioeconômicos do sistema de aposentadorias rurais no Brasil: evidências empíricas de um estudo de caso no estado do Pará. **Texto para discussão**, n. 729, 2000.

Scolese, E. De FHC a Lula: manipulações, números, conceitos e promessas de reforma agrária. **Revista Terra Livre**. v. 2, n. 23, p. 123-138, 2004.

Scoones, I.; Hall, R.; Borrás Jr, S.M.; White, B.; Wolford, W. The politics of evidence: methodologies for understanding the global land rush. **The Journal of Peasant Studies**, v. 40, n. 3, p. 469-483, 2013.

Shiva, V. **Monoculturas da mente: perspectiva da biodiversidade e da biotecnologia**. São Paulo: Gala, 2003.

Shiva, V.; Anilkumar, P.; Ahluwalia, U. **Ag One: recolonisation of agriculture**. New Delhi: Navdanya/RFSTE, 2020. Disponível em <http://www.navdanya.org/site/attachments/article/703/Ag-One-17thfeb.pdf> (Acesso em 04 de setembro de 2020).

Silva, P.R.F. **A expansão agrícola no cerrado e seus impactos no ciclo hidrológico: estudo de caso na região do MATOPIBA**. 2020. Dissertação. Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, 2020.

Silva, R.P. **Agronegócio um negócio global**. São Paulo: ABRA/FES, 2021.

Silva, R.P. **MP nº 879/2019**: a terra commodity. Não publicado.

Silva, J.M.P.Q; Silva, A.N. Análise da tributação da exploração de petróleo e gás natural no regime brasileiro de partilha de produção sob a perspectiva do direito e da contabilidade tributária. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, v. 13, n. 2, p. 103-140, 2018.

Silva, A.A.; Leite, A.Z.; Castro, L.F.P.; Sauer, S. Green grabbing in the Matopiba agricultural frontier. **IDS Bulletin**, vol. 54, n. 01, p. 57-72, 2023.

Smith, K.; Langford, A.; Lawrence, G. Tracking farmland investment in Australia: institutional finance and the politics of data mapping. **Journal of Agrarian Change**, v. 23, n.3, 2023.

Souza, N. Câmara elimina de MP PIS/Cofins sobre exportação de soja. **Agência Estado**. 02 de Setembro de 2014. Disponível em <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,camara-elimina-de-mp-piscofins-sobre-exportacao-de-soja.181076e> (Acesso em 04 de setembro de 2016).

Souza, R. Apoio ao governo por parte de integrantes da Polícia Militar gera polêmica. **Correio Braziliense**, Brasília, 14 de junho de 2020. Disponível em [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/06/14/interna\\_politica.863544/apoio-ao-governo-por-parte-da-policia-militar-gera-polemica.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/06/14/interna_politica.863544/apoio-ao-governo-por-parte-da-policia-militar-gera-polemica.shtml) (Acesso em 19 de junho de 2020).

Souza, M.M.O.; Folgado, C.A.R. (Orgs.). **Agrotóxicos e agroecologia**: enfrentamentos científicos, jurídicos e socioambientais. Anápolis: Editora UEG, 2019.

Souza Filho, C.A.M. **A função social da terra**. Porto Alegre: Fabris, 2003.

Spadotto, B.R. **Apropriação global de terras (global land grabbing) e uso corporativo do território**: verticalidades e horizontalidades no Matopiba. Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação em Geografia, Universidade de São Paulo. 2023.

Sparovek, G.; Reydon, B.P.; Pinto, L.F.G.; Faria, V.; Freitas, F.L.M.; Azevedo-Ramos, C.; Gardner, T.; Hamamura, C.; Rajão, R.; Cerignoni, F.; Siqueira, G.P.; Carvalho, T.; Alencar, A.; Ribeiro, V. Who owns Brazilian lands? **Land Use Policy**, v. 87, p. 1-3, 2019.

Sparovek, G.; Reydon, B.; Torsiano, R.; Pinto, L.F.G.; Siqueira, G.; Guidotti, V. **Nota técnica preliminar sobre o anúncio de Medida Provisória de regularização fundiária autodeclarada**. 2019. Disponível em [http://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/5da9d4ef02ea7\\_NT\\_MP\\_fundiaria\\_outubro2019final.pdf](http://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/5da9d4ef02ea7_NT_MP_fundiaria_outubro2019final.pdf) (Acesso em 18 de outubro de 2019).

Swinburn, B. A.; Kraak, V. I.; Allender, S.; Atkins, V. J.; Baker, P. I.; Bogard, J. R.; Brinsden, H.; Calvillo, A.; Schutter, O. D.; R. Devarajan, R; Ezzati, M.; Friel, S.; Goenka, S.; Hammond, R. A.; Hastings, G.; Hawkes, C.; Herrero, M.; Hovmand, P. S.; Howden, M.; Jaacks, L. M.; Kapetanaki, A. B.; Kasman, M.; Kuhnlein, H. V.; Kumanyika, S. K.; Larijani, B.; Lobstein, T.; Long, M. W.; Matsudo, V. K. R.; Mills, S. D. H.; Morgan, G.; Morshed, A.;

Nece, P. M.; Pan, A.; Patterson, D. W.; Sacks, G.; Shekar, M.; Simmons, G. L.; Smit, W.; Tootee, A.; Vandevijvere, S.; Waterlander, W. E.; Wolfenden, L.; Dietz, W. H. The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change: The Lancet Commission report. **The Lancet Commissions**, v. 393, n. 10173, p. 791-846, 2019.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Relatório de auditoria TC 015.859/2014-2**. Brasília, TCU, 2014. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=8416953&codPapelTramitavel=52393353> (Acesso em 10 de fevereiro de 2018).

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 727/2020** – Plenário. Brasília, TCU, 2020.

Teixeira, G.; Vizontim, R. **A Medida Provisória nº 910, de 2019**: Uma abordagem geral. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019.

Toledo, V.; Barrera-Bassols, N. **Memória biocultural**: a importância ecológica das sabedorias tradicionais. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

Tooge, R. Especialistas temem que MP da regularização fundiária dê brecha para legalizar grileiros na Amazônia. **Portal G1**, 12 de dezembro de 2019. Disponível em <https://amazonia.org.br/2019/12/especialistas-temem-que-mp-da-regularizacao-fundiaria-de-brecha-para-legalizar-grileiros-na-amazonia/> (Acesso em 12 de dezembro de 2019).

Truffi, R. **O governo Temer prepara MP para a venda de terras a estrangeiros**. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/politica/governo-temer-prepara-mp-para-venda-de-terras-a-estrangeiros> (Acesso em 01 de abril de 2018).

UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development. **Trade and environment review 2013**: make agriculture truly sustainable now for food security in a changing climate: wake up before it is too late. Geneve: UNCTAD, 2013. Disponível em [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditcted2012d3\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditcted2012d3_en.pdf) (Acesso em 07 de agosto de 2020).

UNEP - United Nations Environment Programme. **UNEP Frontiers 2016 Report**: emerging issues of environmental concern. Nairobi: UNEP, 2016. Disponível em [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/7664/Frontiers\\_2016.pdf](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/7664/Frontiers_2016.pdf). (Acesso em 07 de agosto de 2020).

UNEP - United Nations Environment Programme; ILRI - International Livestock Research Institute. **Preventing the Next Pandemic**: zoonotic diseases and how to break the chain of transmission. Nairobi: United Nations Environment Programme, 2020. Disponível em <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/32316/ZP.pdf> (Acesso em 07 de agosto de 2020).

Uribe, G. **Temer prepara pacote de reforma agrária para ganhar respaldo popular**. 07 de agosto de 2016. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/08/1799767-temer-prepara-pacote-de-reforma-agraria-para-ganhar-respaldo-popular.shtml> (Acesso em 04 de fevereiro de 2018).

Valente, R. General cai da presidência da Funai após pressão de ruralistas. **Folha de S. Paulo**, Brasília, 11 de junho de 2019. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/06/general-cai-da-presidencia-da-funai-apos-pressao-de-ruralistas.shtml> (Acesso em 17 de junho de 2020).

\_\_\_\_\_. Mourão forma Conselho da Amazônia com 19 militares e sem Ibama e Funai. **Notícias UOL**, Brasília, 18 de abril de 2020. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2020/04/18/conselho-amazonia-mourao.htm> (Acesso em 19 de junho de 2020).

Valor. **Meirelles diz que venda de terra a estrangeiros começa em 30 dias**. São Paulo, 16 de fevereiro de 2017. Disponível em <http://www.valor.com.br/brasil/4871646/meirelles-diz-que-venda-de-terra-estrangeiros-comeca-em-30-dias> (Acesso em 27 de abril de 2018).

Veja. **Governo fará acordo para devolver terra desapropriada para reforma agrária**. 04 de agosto de 2019. Disponível em <https://veja.abril.com.br/brasil/governo-fara-acordo-para-devolver-terra-desapropriada-para-reforma-agraria/>. Acesso em 10/06/2020.

Veltmeyer, H.; Zayago Lau, E. America Latina en el vórtice del capital extractivo y de la resistência. In: Sauer, Sérgio. (ed.). **Desenvolvimento e transformações agrárias: BRICS, competição e cooperação no Sul Global**. São Paulo: Outras Expressões, 2019.

Vicente, J.S. **Uma nova safra de proprietários rurais?** O caso dos investimentos da Universidade de Harvard em recursos naturais no Brasil. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2020.

Vieira, M. Acordo Mercosul-UE abre nova era de oportunidades. **Agroanalysis**, v. 39, n. 8, p. 47, 2019.

WEF - World Economic Forum. **The Global Risks Report 2020**. Geneve: WEF, 2020a.

WEF - World Economic Forum. **New Nature Economy Report II: the future of nature and business**. Geneve: WEF, 2020b.

Werneck, K. MT: ilegais do agronegócio grilam terras públicas de R\$ 1 bi. Cuiabá, **Terra notícias**, 27 de novembro de 2014. Disponível em <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/policia/mt-ilegais-do-agronegocio-grilam-terras-publicas-de-r-1-bi,081ad9f8523f9410VgnVCM10000098cceb0aRCRD.html> (Acesso em 12 de maio de 2018).

Widmarck, J.J.A. Em busca do desenvolvimento territorial rural do Matopiba: uma análise do Cerrado. **Economia ensaios**, v. 35, n. 2, p. 130-159, 2020.

Xavier, G.L. Matopiba: a ocupação da nova fronteira agrícola nos quadros do padrão exportador de especialização produtiva. **Confins**, v. 39, 2019.

Zanoni, M.; Melgarejo, L.; Nodari, R.; Dal'Soglio, F. K.; Kageyama, P. Y.; Ferraz, J. M.; Brack, P.; Silva, S. T. da; Chomenko, L. E.; Defune, G. O. Biorrisco e a Comissão Nacional de Biossegurança: lições de uma experiência. In: Zanoni, M.; Ferment, G. (Orgs.).

**Transgênicos para quem?:** agricultura, ciência e sociedade. Brasília: MDA, p. 250-282, 2011.