



# Agrarian structure, foreign land ownership, and land price in Brazil

*(Dinâmica fundiária e apropriação de terra por estrangeiros no Brasil)*

By Sérgio Sauer and Sergio Pereira Leite

---

Paper presented at the  
International Conference on  
**Global Land  
Grabbing**  
**6-8 April 2011**

Organised by the **Land Deals Politics Initiative (LDPI)** in collaboration with the **Journal of Peasant Studies** and hosted by the **Future Agricultures Consortium** at the **Institute of Development Studies**, University of Sussex

# *Dinâmica fundiária e apropriação de terra por estrangeiros no Brasil<sup>1</sup>*

## *Agrarian structure, foreign land ownership, and land price in Brazil*

Sérgio Sauer<sup>2</sup>

Sergio Pereira Leite<sup>3</sup>

### **Abstract**

The recent world “rush for farmland” has made Latin America, in general, and Brazil in particular target in this process with a great increase of foreign investments on purchasing land, including the financial enterprises in the last decade. Even having a very illiquid market, land deals and foreign investments in agribusiness are not new in Brazil, but has increased considerably after 2002. According to some field researches most of the recent investments are related to the production of grains (especially soybeans) and sugarcane (to produce sugar and ethanol), resulting among other consequences in a great increase of land prices in some regions of Brazil. Such rush for land has led the Brazilian government to reestablish a legal mechanism to “control” these foreign investments in land deals. However, since the National Institute for Colonization and Agrarian Reform (INCRA in Portuguese) has registered a great number of land titling in name of Brazilian companies, it seems there is an ongoing cheating process in these land deals.

Thus, based on data of INCRA’s registration files, this article is going to discuss the recent process of foreign investments in purchasing land in Brazil, looking especially for the main causes for such investments and its main consequences, including the land price and social impacts. The research will analyze the increase of land prices in some regions, relating with the recent investments in agricultural production in such regions.

It is important to acknowledge that the land price impacts directly on several public policies like the agrarian policies since it is a determinant aspect in the governmental budget. It also deepens the land conflicts and is becoming a new cause for blocking the governmental policies and action in the process of recognition of indigenous and African slavery descendants’ territorial rights. Following, the article will reflect about the limitations and problems of the legal path taken by the Brazilian government and some popular proposals like the recent mobilization to establish a ceiling (limite máximo) for land property in Brazil.

### **Introdução**

Estamos assistindo nos últimos tempos a um crescimento do interesse e busca por terras em todo o mundo, especialmente em razão da demanda por alimentos, agroenergias e

---

<sup>1</sup> Esse texto recupera e atualiza investidas anteriores dos autores no tema, especialmente Leite e Wesz Jr. (2010), Sauer (2011) e Sauer e Leite (2010).

<sup>2</sup> Professor da Universidade de Brasília (UnB), na Faculdade de Planaltina (FUP) e na pós-graduação do Propaga e Relator Nacional do Direito Humano a Terra, Território e Alimentação - Plataforma DhESCA Brasil.

<sup>3</sup> Professor do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ) e Coordenador do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA).

matérias-primas. Segundo recente estudo do Banco Mundial, de 2010, a demanda mundial por terras tem sido enorme, especialmente a partir de 2008, tornando a “disputa territorial” um fenômeno global (WORLD BANK, 2010). A transferência de terras agricultáveis (ou terras cultivadas) era da ordem de quatro milhões de hectares por ano antes de 2008. Só entre outubro de 2008 e agosto de 2009, foram comercializados mais de 45 milhões de hectares, sendo que 75% destes na África e outros 3,6 milhões de hectares no Brasil e Argentina, impulsionando aquilo que se convencionou chamar, na expressão em inglês, de “*land grabbing*”<sup>4</sup>.

Uma constatação fundamental do estudo do Banco Mundial é que o crescimento da produção agrícola e, conseqüentemente, das demandas e transações de compra de terras, se concentra na expansão de apenas oito *commodities*: milho, soja, cana-de-açúcar, dendê (óleo), arroz, canola, girassol e floresta plantada. A participação brasileira se dá fundamentalmente nos três primeiros produtos. Melhores preços dos agrocombustíveis e subsídios governamentais levaram à expansão desses cultivos (WORLD BANK, 2010). Em 2008, era de 36 milhões de hectares a estimativa da área total cultivada com matérias-primas para os agrocombustíveis no mundo, área duas vezes maior que em 2004. Deste total, 8,3 milhões de hectares estão na União Européia (com cultivo de canola), 7,5 milhões nos Estados Unidos (com milho) e 6,4 milhões de hectares na América Latina (basicamente com cultivos de cana no Brasil).

Ainda segundo o mesmo documento, em torno de 23% do crescimento da produção agrícola mundial se deu em função da expansão das “fronteiras agrícolas”, apesar de que o aumento mais expressivo (cerca de 70%) da produção é resultado do incremento da produtividade física. As razões dessa expansão da produção (e também do volume das transações de terras) foram: a) demanda por alimentos, ração, celulose e outros insumos industriais, em conseqüência do aumento populacional e da renda; b) demanda por matérias-primas para os agrocombustíveis (reflexo das políticas e procura dos principais países consumidores), e c) deslocamento da produção de *commodities* para regiões com terra abundante, mais barata e com boas possibilidades de crescimento da produtividade (WORLD BANK, 2010).

Um dos dados mais significativos neste estudo do Banco Mundial é a caracterização dos atuais demandantes de terras no mundo: a) governos preocupados com o consumo interno e sua incapacidade de produzir alimentos suficientes para a população, especialmente a partir da crise alimentar de 2008; b) empresas financeiras que, na conjuntura atual, encontram vantagens comparativas na aquisição de terras e, c) empresas do setor agroindustrial que, devido ao alto nível de concentração do comércio e processamento, procuram expandir seus negócios.

Após a crise dos preços dos alimentos, em 2008, e das previsões de demanda futura, não é surpreendente o crescente interesse de governos – puxados pela China e por vários países árabes – pela aquisição de terras para a produção de alimentos para satisfazer o

---

<sup>4</sup> Trata-se da expressão que vem sendo correntemente empregada nos estudos na área, caracterizando um processo de apropriação de largas parcelas de terra pelo capital estrangeiro. Como bem lembrou Merlet (2010) esse processo não pode ser reduzido apenas ao mecanismo de “aquisição” de terras, que pressupõe o funcionamento do mercado de terras caracterizado pela compra e venda de imóveis rurais. Segundo o estudo encomendado pelo *Comité Technique Foncier et Développement*, estamos assistindo a um movimento de “apropriação e concentração de terras – e recursos naturais - em larga escala” (MERLET, 2010). Outras instituições, como a *International Land Coalition* (ILC, 2009; TAYLOR e BENDING, 2009) utilizam o termo “pressões comerciais sobre a terra” (*commercial pressures on land*), o que pode restringir também a compreensão do que estamos assistindo atualmente.

consumo doméstico. Chamam a atenção, no entanto, os investimentos do setor financeiro, historicamente avesso à imobilização de capital, especialmente na compra de terra, um mercado caracterizado pela baixa liquidez.

O interesse global por terras (relativamente abundantes) da América Latina (especial destaque ao Brasil, Argentina e Uruguai) e da África subsaariana tem provocado uma elevação dos seus preços. Constatado pelo citado estudo do Banco Mundial, o aumento de preço das terras brasileiras também vem sendo regularmente anunciado pela grande imprensa. No entanto, não há estudos sistemáticos capazes de oferecer um panorama nacional – ou mesmo regional – das transações e preços, sendo que as notícias são ilustradas com levantamentos de casos exemplares e dados locais, municipais ou regionais.

No sentido de contribuir com esse debate, o presente artigo aborda cinco aspectos que nos pareceram essenciais, alguns deles contendo elementos ainda pouco tratados pela literatura especializada. Dessa forma, o primeiro item discorre sobre a demanda histórica por terra no país, chamando atenção para a persistência da concentração fundiária em pleno século XXI. O segundo tópico dedica-se a examinar o processo de expansão do chamado “agronegócio” brasileiro, centrando-se particularmente nos movimentos espaciais das culturas de cana-de-açúcar e soja e seu rebatimento em regiões ditas de “fronteira agrícola”. Parte desse processo, que orientou especialmente investimentos na área de produção de biomassa, está lastreada na participação do capital internacional e suas inversões nos ativos fundiários, tema que é objeto do item seguinte. O quarto ponto do artigo aborda a repercussão desses aspectos sobre o comportamento do mercado de terras, em particular de algumas regiões reconhecidamente objeto da expansão de monoculturas e *commodities*. Finalmente, precedendo as considerações finais do trabalho, tratamos de recuperar as medidas governamentais recentemente acionadas pelo Estado brasileiro sobre o acesso a terra por empresas e pessoas estrangeiras, bem como dimensionar os conflitos e questões em jogo na disputa e no reconhecimento territorial por atores não vinculados aos movimentos acima.

## **1. Dinâmica fundiária: a histórica demanda por terras no Brasil**

Não é nenhuma novidade que o Brasil possui uma estrutura de propriedade da terra altamente concentrada. Essa concentração tem origem nos tempos coloniais, apesar de ter sido agravada a partir dos anos 1960, com a implantação da Revolução Verde e do atual modelo agropecuário, baseado na modernização de grandes extensões de terras. Segundo Dias et al. (2001, p.12), historicamente “a legislação fundiária brasileira estimulava a ocupação com as facilidades oferecidas para a regularização de suas posses (apenas sinais de ocupação bastavam para garantir a posse legal) assim como pela ausência efetiva de limites ao tamanho da posse”.

A Lei de Terra de 1850, no entanto, tinha como objetivo impedir a ocupação de terras livres, restringindo este acesso à compra, o que excluiu a massa de pobres e escravos africanos libertos anos depois de possuir terras. A histórica concentração está associada a outras características importantes (e complementares) do campo brasileiro como, por exemplo, a total falta de tributação da propriedade fundiária, a apropriação privada

ilegal de terras públicas (terras devolutas e as já arrecadadas) e a falta de dados oficiais sobre a real situação dos imóveis rurais no País<sup>5</sup>.

O Brasil, em sua extensão continental, detém 850 milhões de hectares de terras, sendo que a metade (436,60 milhões de hectares, ou 51,35%) está cadastrada no SNCR do INCRA como imóveis rurais. Excluindo-se as unidades de conservação ambientais (102,06 milhões de hectares em parques nacionais, reservas extrativistas, florestas nacionais, etc.), as áreas indígenas (128,47 milhões de hectares), as terras públicas formalizadas (4,20 milhões de hectares) e os perímetros urbanos e de infraestrutura (estradas, hidrelétricas, etc.), há uma ausência de 172,95 milhões de hectares (SAMPAIO et al., 2003)<sup>6</sup>. Essa ausência é confirmada na versão oficial do II PNRA, quando afirma que “50,86% da área total do território brasileiro está na condição de cadastrada” (BRASIL, 2005, p. 22). Isso significa que não há registros formais em nenhum dos instrumentos oficiais de titularidade de terras de aproximadamente 20% do território brasileiro (SAMPAIO et al., 2003)<sup>7</sup>.

Se tomarmos a situação fundiária da Amazônia Legal, esses dados são ainda mais alarmantes, onde de um total de 509 milhões de hectares, 178 milhões ou 35% do total cadastrado, são ocupados de forma privada na Amazônia. No entanto, desses 178 milhões de hectares

...declarados como propriedades privadas, 100 milhões de hectares podem estar baseados em documentação fraudulenta. Outros 42 milhões de hectares dessa área são classificados a partir de declarações cadastrais como posse, que podem ou não ser passíveis de regularização fundiária, novamente dependendo das suas circunstâncias de tamanho, história e localização. Dessa forma, 30% da área pode ser legalmente incerta e/ou contestada (WILKINSON et al., 2010, p. 15).

Um dos resultados disso são as “situações de apropriação ilegal de terras devolutas ou mesmo já arrecadadas, e irregularidades no Cadastro que permitem que, em alguns casos, a área dos imóveis cadastrados supere a própria área total do estado” (BRASIL, 2005, p. 22).

Associada às fragilidades cadastrais e à apropriação ilegal, está a clássica concentração da propriedade da terra no Brasil, inclusive favorecida pela completa falta de tributação fundiária<sup>8</sup>. Os dados do último Censo Agropecuário, de 2006 (BRASIL, 2009),

---

<sup>5</sup> Devemos chamar a atenção para o fato de que as áreas rurais são objeto de mensuração sistemática realizada por dois órgãos públicos distintos, cada um deles empregando um tipo de categoria de análise: o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que por meio do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), contabilizada os *imóveis rurais* (propriedades localizadas no meio rural independentemente do seu uso ou finalidade); e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que registra os *estabelecimentos agropecuários* (áreas sob uma mesma administração, dedicadas – total ou parcialmente – a algum tipo de exploração econômica vinculada ao setor agropecuário) por intermédio do Censo Agropecuário. O SNCR e o Censo são compostos de informações obtidas junto aos proprietários, detentores e/ou responsáveis do imóvel/unidade produtiva, portanto são autodeclaratórios (SAMPAIO et al., 2003).

<sup>6</sup> Segundo classificação dada no projeto do II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), elaborado em 2003 (SAMPAIO et al., 2003), essa área imensa deve ser considerada como de terras devolutas, ou seja, terras públicas (portanto, sem qualquer possibilidade legal de apropriação privada) não legalizadas.

<sup>7</sup> Segundo Wilkinson et al. (2010, p.15), esse índice sobe para 24% se considerarmos só as terras da Amazônia, onde muitas não estão registradas em nenhuma categoria, portanto, “são tecnicamente consideradas terras públicas sem alocação”, mas sem uma informação oficial sobre a situação real das mesmas.

<sup>8</sup> O Brasil possui o Imposto Territorial Rural (ITR), mas a sua arrecadação é absolutamente irrisória, pois representava, por exemplo, 0,01% do total de impostos em 1996. Segundo Sabbato (2008), a reforma

realizado pelo IBGE, confirmam que a concentração fundiária em grandes estabelecimentos agropecuários acima de mil hectares, não se alterou nos últimos vinte anos, fato que fica evidente nos dados dos três últimos Censos, realizados em 1985, 1995 e 2006. O índice de Gini, utilizado para medir a distribuição do uso da terra, manteve-se praticamente o mesmo no período e o Brasil ainda apresenta alto grau de concentração fundiária, expresso por 0,857, em 1995/96, e 0,856, em 2006 (HOFFMANN e NEY, 2010).

**Tabela 1 – Número e área dos estabelecimentos agropecuários por grupos de área total – Brasil – 2006**

Grupos de área total	Número de estabelecimentos (unidades)	%	Área dos estabelecimentos (hectares)	%
Menos de 10 hectares	2.477.071	47,86	7.798.607	2,36
10 a menos de 100 hectares	1.971.577	38,09	62.893.091	19,06
100 a menos de 1000 ha	424.906	8,21	112.696.478	34,16
1000 ha e mais	46.911	0,91	146.553.218	44,42
Total	5.175.489	100,00	329.941.393	100,00

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 2006 (BRASIL, 2009, p. 107).

Segundo dados do Censo Agropecuário de 2006, as propriedades com menos de dez hectares representam mais de 47% do total de estabelecimentos, mas ocupam apenas 2,7% da área total dos estabelecimentos rurais, ou seja, 7,8 milhões de hectares. Na outra ponta do espectro fundiário, os estabelecimentos com áreas acima de mil hectares somam apenas 0,91% do número total de estabelecimentos, mas detêm mais de 43% da área total, concentrando 146,6 milhões de hectares (cf. Tabela 1).

A partir desses dados e da constatação de que essa estrutura pouco se alterou nos últimos 20 anos, o próprio IBGE, como um órgão do Estado, reconhece a alta concentração da propriedade fundiária, concluindo que “a desigualdade na distribuição da terra revela a um só tempo processos pretéritos e contemporâneos do modo como os recursos naturais são apropriados no Brasil” (BRASIL, 2009, p. 107).

Esses dados sobre a concentração possuem ainda uma dimensão importante, ou seja, a histórica demanda por terras no Brasil por parte daqueles segmentos que – mesmo centrando no meio rural suas expectativas de vida, produção, consumo e conquista da cidadania – sempre estiveram excluídos do acesso às mesmas, acesso que favoreceria uma distribuição mais equânime dos imóveis rurais, aliados aos processos de justiça social e democratização fundiária (LEITE et al., 2004; LEITE e ÁVILA, 2007). De acordo com estimativas do II PNRA, cerca de três milhões de estabelecimentos – todos com menos de dez hectares – possuem terra, mas com área insuficiente para gerar renda, sustentar a família e garantir um mínimo de qualidade de vida no campo (BRASIL, 2005, p. 18). O II PNRA estimou que havia, em 1997, “um montante de 3,1 milhões

---

operada nesse imposto em 1996 não surtiu o efeito desejado de acoplar esse instrumento de política fiscal ao programa de reforma agrária, muito pelo contrário. Uma estimativa apresentada pelo autor indicava que a evasão fiscal do ITR para 1997 alcançava 90,3% (SABBATO, 2008, p. 121).

famílias” sem terra<sup>9</sup>, sendo que esse dado corresponde “aos trabalhadores rurais sem acesso à terra, não incorpora os pequenos produtores agrícolas – proprietários, parceiros ou arrendatários” (BRASIL, 2005, p. 17), ampliando a histórica demanda por terra no Brasil.

Por outro lado, de acordo com informações do INCRA, dos 436,60 milhões de hectares cadastrados no SNCR, 120,4 milhões de hectares se auto-declararam como improdutivas (SAMPAIO et al., 2003). Esse dado levou Wilkinson et al. (2010, p. 14) a afirmar que “há muita terra ociosa ou com um baixíssimo grau de utilização” no Brasil. Em outras palavras, mais de 14% das terras cadastradas no órgão responsável poderiam se constituir no estoque (oferta) para atender a demanda por terras no Brasil oriunda de trabalhadores sem terra. No entanto, essa demanda tem sido reprimida de várias formas e por diferentes motivos, associada a uma insegurança jurídica e à apropriação indevida, especialmente na região Norte do país. Na realidade, como veremos adiante, a busca por novas áreas tem sido estimulada pela aquisição de estabelecimentos maiores a partir de aquisições e apropriações do setor privado.

Em se tratando de acesso à terra, é fundamental reconhecer, ainda, que vigora uma situação de ilegalidade e instabilidade jurídica no Brasil, facultando aquilo que Delgado (2005) denominou de “frouxidão da política agrária”, rebatendo inclusive no processo de apropriação de terras por estrangeiros. Conforme já mencionado, a legislação brasileira nunca estabeleceu qualquer limite à propriedade da terra (DIAS et al., 2001), nem mesmo para pessoas físicas e jurídicas estrangeiras.

No entanto, ainda no período da ditadura militar (1964-1985), o Governo Federal editou a Lei nº. 5.709, de 1971, regulamentando “a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no País ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil”. Essa lei estabeleceu condições para a compra de terras no Brasil. Da mesma forma, a Lei nº. 8.629, de 1993, em seu artigo 23, § 1º determinou restrições ao arrendamento de terras a estrangeiros. Contudo, essas restrições nunca tiveram efeito prático, especialmente pela falta de fiscalização e controle sobre às aquisições de terras.

Em 1995, porém, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº. 6, eliminando da Constituição brasileira o art. 171, o qual fazia uma distinção entre empresa nacional e empresa estrangeira. Por analogia, Parecer subsequente da AGU, em 1998, estabeleceu que, eliminada esta diferença, “estaria eliminada a barreira que impedia a fixação, por lei, de restrições à atuação das empresas”, reforçando o movimento de liberalização da economia do período, agora focado no mercado fundiário (WILKINSON et al., 2010). Tal situação viria ser alterada somente em 2010, como veremos no quarto tópico deste artigo. Antes, porém, é fundamental entendermos os móveis desse tabuleiro que informam a procura por terras pelo setor privado, bem como seu reflexo no comportamento dos preços dos imóveis rurais.

## **2. Expansão do *agribusiness* brasileiro: um breve resgate**

Com a crise internacional no início dos anos 1980 o setor rural brasileiro viu-se envolto no esforço de geração de superávits na balança comercial, aprofundando sua capacidade

---

<sup>9</sup> De acordo com o II PNRA, a demanda explícita por reforma agrária, em 2005, podia “ser identificada pelo cadastro resultante das inscrições via Correio no ‘Programa de Acesso a Terra’ e outras formas de cadastramento, como é o caso daqueles efetuados na Sala do Cidadão, chegava a um total de 839.715 cadastros” (BRASIL, 2005, p. 17), ou seja, quase 900 mil famílias demandando terra diretamente.

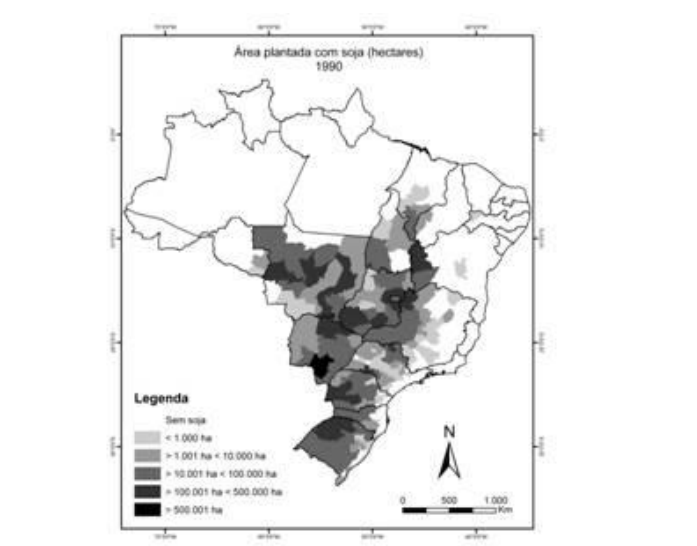
de exportação de produtos agroprocessados e gerando divisas canalizadas para o pagamento dos serviços da dívida externa. Apresentando um desempenho sempre positivo no saldo comercial (exportações – importações) ao longo de todo esse período, a agricultura voltou a ocupar nos anos mais recentes, especialmente com a desvalorização do real em 1999, um papel de destaque nessa “ofensiva externa”.

Ao longo da década de 1980, o país já assistia uma ocupação das áreas de cerrado, tanto na região Centro-Oeste (Goiás, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso), como em Minas Gerais e Bahia com a produção de grãos. Na última década verificou-se, ainda, uma vigorosa expansão da chamada “fronteira” agrícola, incorporando áreas como aquelas localizadas nos estados do Maranhão, Piauí e Tocantins (o famoso “Mapito”) e outras inscritas na região Amazônica. Não obstante, deve-se ressaltar aqui o esforço empreendido pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) no aproveitamento de solos anteriormente tidos como impróprios ou ainda na geração de sementes adaptadas às condições edafoclimáticas prevalentes nessas regiões (HEREDIA et al., 2010).

Nos mapas apresentados a seguir selecionamos a expansão da produção de soja e cana-de-açúcar, culturas sobejamente reconhecidas como representativas do “agronegócio” e duas das oito *commodities* responsáveis pelo aumento da produção agrícola, segundo o estudo do Banco Mundial (2010). A expansão da soja, e em menor grau da cana, não ocorreu de forma isolada: em boa parte dos casos o avanço da cultura ocorreu sobre áreas anteriormente destinadas à criação de gado (ou ainda sobre matas e florestas, como em parte do estado de Mato Grosso e na região amazônica), substituídas posteriormente pela produção de arroz (para “amansar a terra”) e, na seqüência, pelo plantio de soja.

### Figura 1 – Espacialização da produção de soja no Brasil – 1990

Fonte: IBGE (PAM)



As Figuras 1, 2 e 3<sup>10</sup> ilustram o intenso processo de espacialização da produção de soja

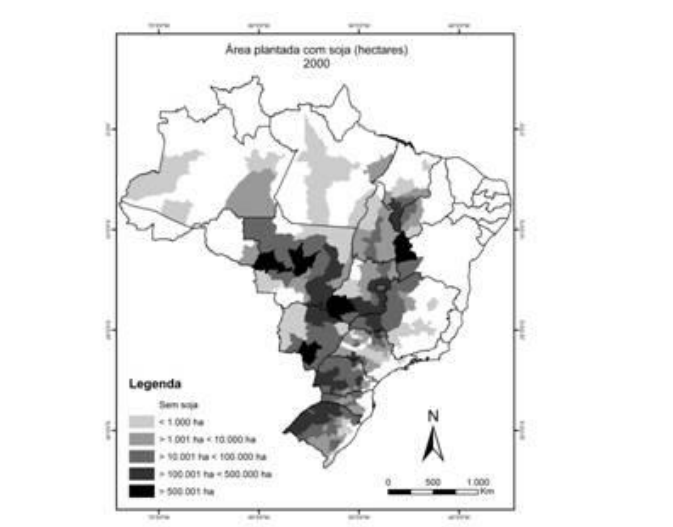
<sup>10</sup> Os autores agradecem a colaboração de Valdemar Wesz Jr. na elaboração dos cartogramas. Parte das informações trazidas nesses parágrafos está baseada em Heredia, Palmeira e Leite (2010).



no país, entre 1990 e 2008, anteriormente concentrada na região Sul, para as áreas compreendidas pelos cerrados, seja nos estados da região Centro-Oeste, seja em direção ao cerrado mineiro ou aos cerrados nordestinos. Na década atual é possível verificar, ainda, sua expansão para a região amazônica, especialmente nos estados do Amazonas (na região de Humaitá) e do Pará (Sudeste e, em especial, Oeste paraense, na região de Santarém). A tonalidade das cores informa a presença da produção de soja nas micro e mesorregiões brasileiras<sup>11</sup> e o seu espraiamento em direção ao norte do país, formando praticamente um “Y”, quando consideradas as áreas de maior concentração produtiva.

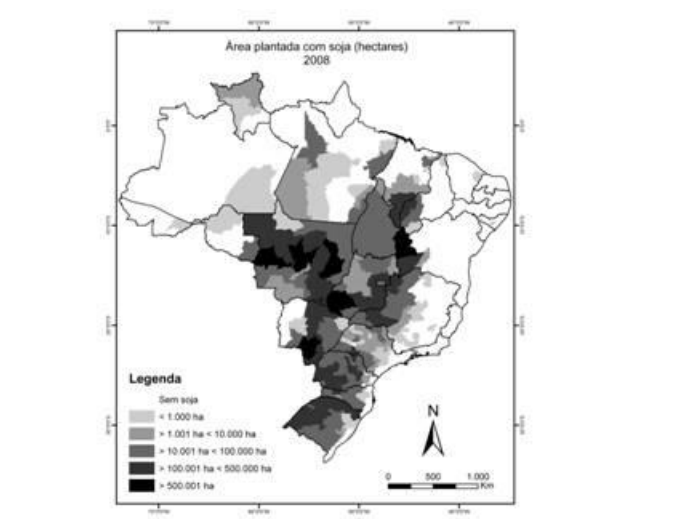
**Figura 2 – Espacialização da produção de soja no Brasil – 2000**

Fonte: IBGE (PAM)



**Figura 3 – Espacialização da produção de soja no Brasil – 2008**

Fonte: IBGE (PAM)



<sup>11</sup> Do cinza claro, quando a produção local é baixa, ao escuro, que reflete uma alta produção concentrada espacialmente, tendo como referência as escalas descritas na legenda das figuras.

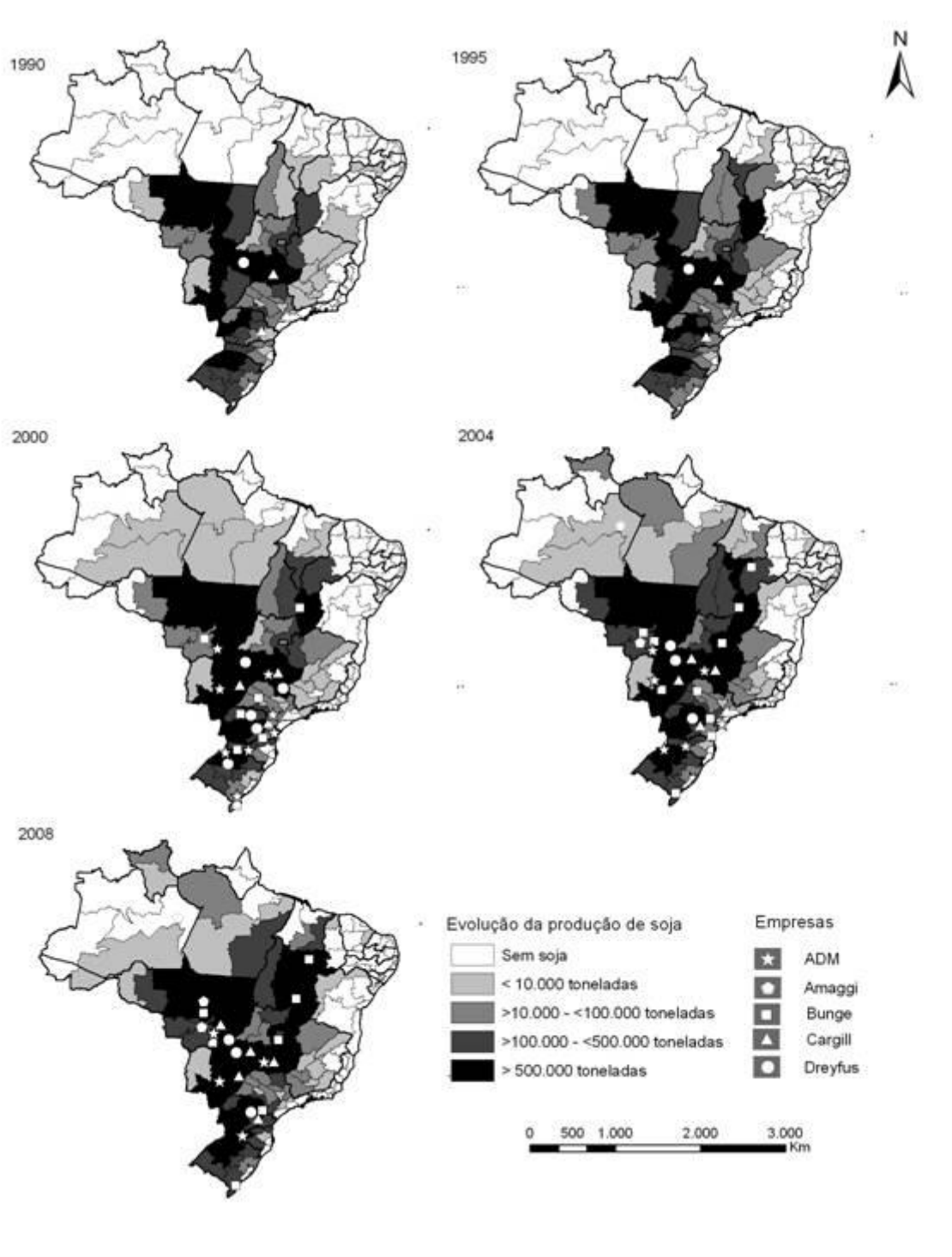
Ainda que o assunto seja objeto de forte polêmica, é possível observar que esta expansão tem gerado protestos de organizações ambientalistas e comunidades nativas, visto que parte da área ocupada pela soja tem sido angariada às custas do desmatamento e/ou do deslocamento forçado de pequenos agricultores ou aldeias indígenas, como pode ser constatado nas chapadas piauienses. Não é à toa a forte pressão dos empresários rurais sobre a legislação ambiental (Código Florestal, Área de Reserva Legal, Área de Preservação Permanente, Sistema Nacional de Unidades de Conservação) e aquela voltada aos direitos sociais de comunidades nativas, mormente ocupadas de forma tradicional/coletiva (quilombos, terras indígenas, fundos de pasto, áreas extrativistas etc.), em busca da abertura de novas frentes de expansão, em especial nas regiões de Cerrado e do bioma amazônico.

Na Figura 4 estão plotadas as diferentes agroindústrias de esmagamento da soja para produção de farelo, óleo, ração e outros produtos derivados. Destacamos no mapa a localização das empresas multinacionais (*tradings*), em particular o chamado grupo ABCD (ADM, Bunge, Cargill, Dreyfus). A participação do capital internacional no total do capital aplicado no setor agroindustrial de esmagamento do grão que era de 16% em 1995 sobe violentamente para 57% em 2005, caracterizando um forte processo de concentração econômica e desnacionalização do setor. No caso desse último período, as primeiras posições são ocupadas pelo grupo supra referido. A Figura 4 traz, ainda, a localização das empresas do grupo Maggi (Amaggi), ligadas à família do ex-governador do estado do Mato Grosso, agora senador, Blairo Maggi, que atua igualmente na produção da soja propriamente dita. Pode-se verificar aí um deslocamento geográfico na posição dessas empresas que alteram sua estratégia anterior (até o final dos anos 1990) de compra de antigas unidades de grupos empresariais nacionais, situadas na região Centro-Sul, para a construção de novas plantas industriais na área dos cerrados na década atual, cujo “centrão” passa a concentrar 72% do valor da produção dessas unidades (HEREDIA et al., 2010; WESZ Jr., 2008). Segundo Wilkinson et al. (2010), com a expansão desse processo, nota-se também o surgimento, cada vez mais frequente, de empresas especializadas na corretagem imobiliária vinculada à “limpeza”, preparo e venda de novas áreas para grupos privados (nacionais e estrangeiros), o que vale tanto para o setor de grãos quanto para o setor sucroalcooleiro.

Diga-se, de passagem, que o mesmo processo de expansão territorial sobre áreas aproveitáveis (seja aquelas em uso – produzindo ou não alimentos; seja aquelas ainda objeto de preservação) tem ocorrido com o setor sucroalcooleiro, em especial com o forte aumento da área plantada com cana-de-açúcar nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Goiás e Paraná. Essa expansão está orientada, em boa medida, para a produção de etanol, que constitui peça importante do Programa Nacional de Agroenergia (do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA), rivalizando – ou complementando, dependendo da perspectiva – com outro programa direcionado ao fomento da produção de biodiesel, o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB). A evolução da expansão da produção de cana, pode ser visualizada pelas Figuras 5, 6 e 7, a seguir. Fica evidente a concentração na região Sudeste (em especial São Paulo e Minas Gerais) e sua expansão em relação ao Mato Grosso do Sul, Goiás e Paraná, em detrimento de regiões “tradicionais” no plantio dessa *commodity* (o Norte do estado do Rio de Janeiro e a Zona da Mata Pernambucana, o Norte de Alagoas e o Sul da Paraíba).

**Figura 4: Expansão da produção de soja e localização das principais agroindústrias**

Fonte: Wesz Jr. (2008) e Heredia et al. (2010).

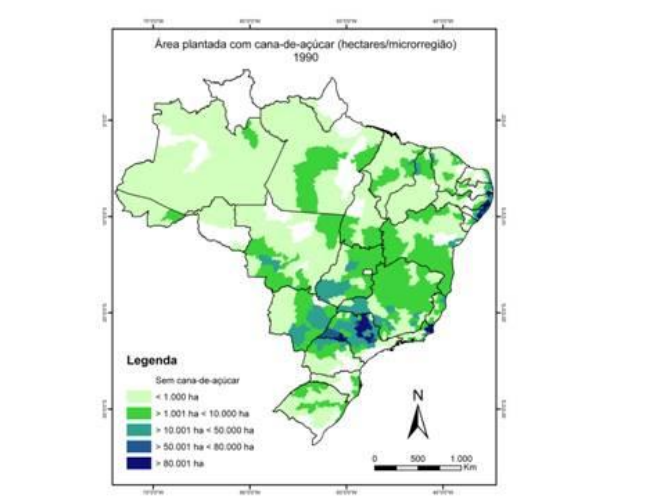


Além da polêmica que envolve o debate segurança alimentar *versus* segurança energética, e dos constrangimentos ambientais (o que tem levado movimentos e organizações de distintas naturezas a defender a proposta de desenvolvimento sustentável), o movimento acima carrega ainda questões importantes para o debate nacional: a) embora constitua elemento importante e dinâmico na retomada do processo de crescimento econômico (em especial para algumas regiões específicas), algumas

dessas iniciativas têm se confrontado com a ausência de atributos que permitam qualificá-la como um efetivo processo de desenvolvimento (e não somente de crescimento). Isso requereria um reforço das políticas governamentais na observação de preceitos que garantam os direitos sociais envolvidos na implementação dessas estratégias; b) parte desse processo tem sido marcada pela apropriação de riqueza pelo capital internacional. Seja na compra de unidades de processamento agroindustrial e, sobretudo, de vastas propriedades rurais, a transferência de patrimônio para as mãos do capital estrangeiro aguarda, ainda, uma melhor regulamentação por parte do Governo Federal. Assim, não seria incorreto afirmar que à frente desse processo de expansão da soja, a agricultura familiar possui um peso residual, o que, de certa forma, contradiz as expectativas iniciais de inclusão social esboçadas pelo PNPB ao tentar vincular a produção de oleaginosas (mamona, especialmente) de agricultores familiares instalados no semi-árido nordestino à política nacional de produção de biodiesel.

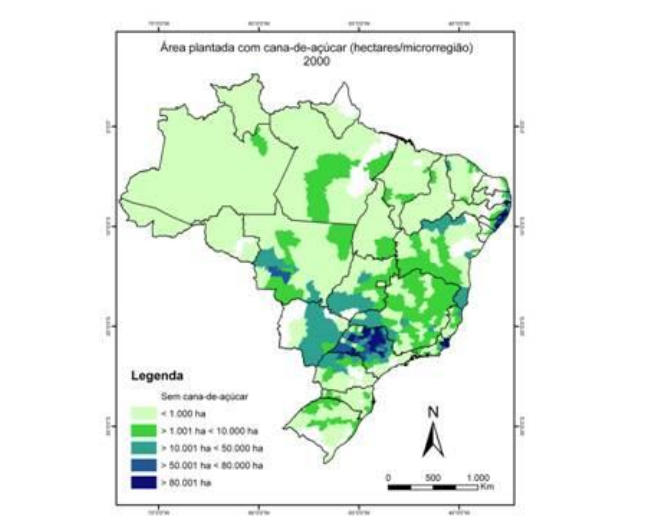
**Figura 5 – Espacialização da produção de cana-de-açúcar no Brasil – 1990**

Fonte: IBGE (PAM)



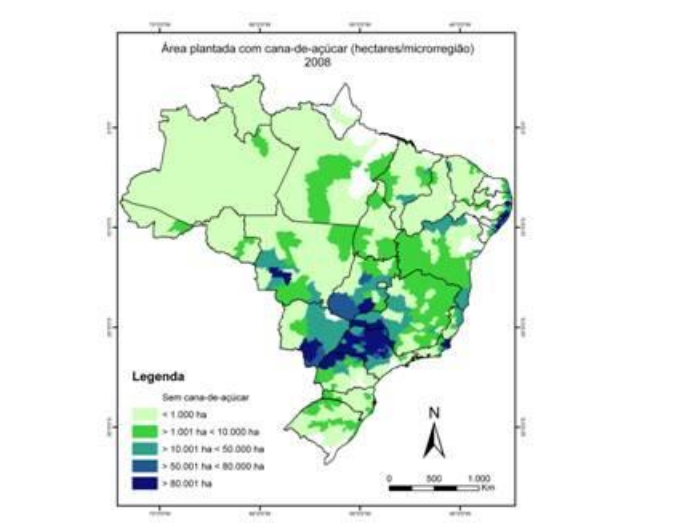
**Figura 6 – Espacialização da produção de cana-de-açúcar no Brasil – 2000**

Fonte: IBGE (PAM)



**Figura 7 – Espacialização da produção de cana-de-açúcar no Brasil – 2008**

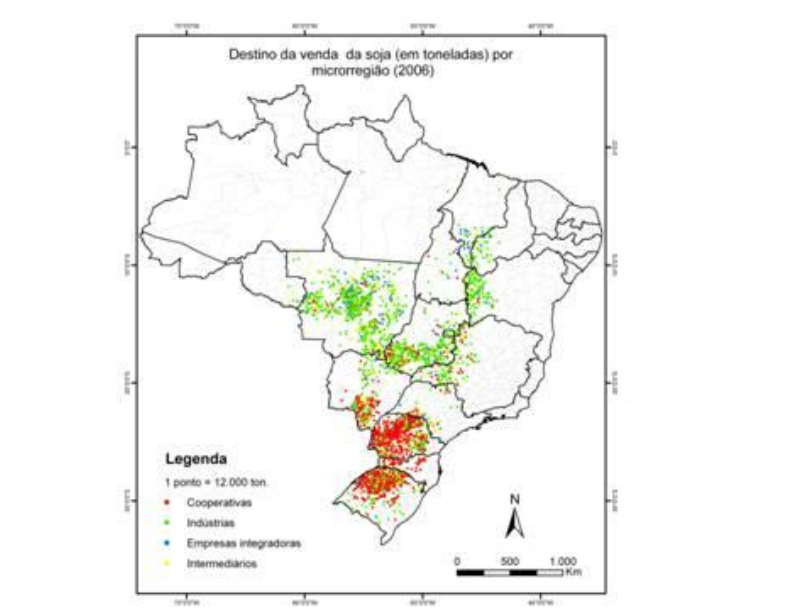
Fonte: IBGE (PAM)



A Figura 8 apresenta, por sua vez, os circuitos de comercialização da soja no país, tomando como referência os dados disponibilizados pelo IBGE. Podemos verificar que as regiões onde se concentra a maior parte da produção de soja, apresentadas anteriormente, são aquelas onde predominam os processos de comercialização intermediados pela indústria e não por cooperativas ou intermediários, que concentram-se, respectivamente nas Regiões Sul e Norte do país.

**Figura 8 – Circuitos de comercialização da soja – 2006 – Total Comercializado**

Fonte: Censo Agropecuário/IBGE



Assim fica evidente que boa parte da soja produzida nos cerrados brasileiros (Mato Grosso, em particular), é destinada (além do mercado externo) ao processamento industrial. Conferindo a Figura 9, é possível deduzir que uma parcela dessa produção

serve como matéria-prima na fabricação do biodiesel, visto que das empresas de processamento/produção do óleo já implantadas, fração significativa distribui-se entre os cerrados do Centro-Oeste, puxado por Mato Grosso<sup>12</sup>. Isso compromete, em parte, a “priorização” geográfica da região do semi-árido (quase 80% da área territorial do Nordeste brasileiro) como região-alvo do PNPB, malgrado os esforços recentes da empresa Petrobras Biocombustível em concentrar nessa última área suas usinas de processamento (Flexor et al., 2010).

### Figura 9: Mapa do Biodiesel no Brasil - 2009

Fonte: Biodiesel.br, 2009.



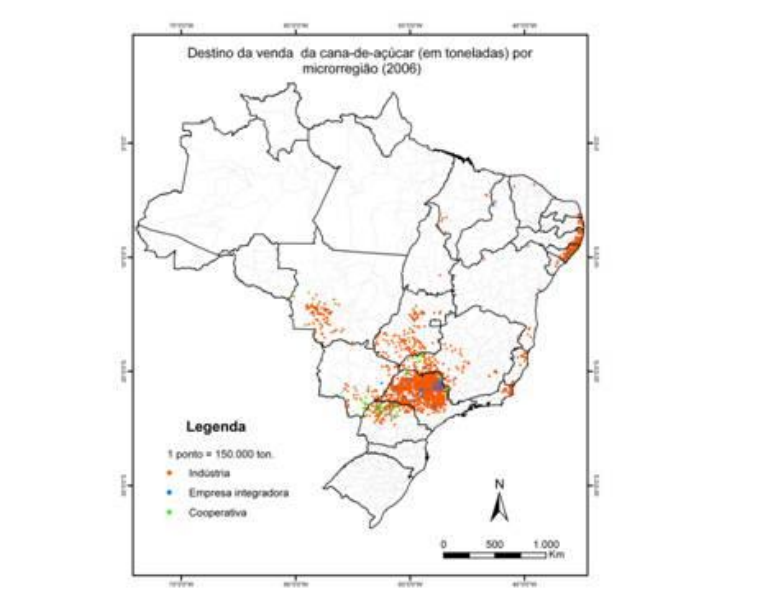
No caso particular da cana-de-açúcar, dados coletados junto ao IBGE (ver Figura 10) informam que a comercialização do produto está forte associada à entrega do mesmo junto às usinas e destilarias processadoras, em especial vinculadas ao fabrico de açúcar e etanol. Como se trata, em geral, de circuitos curtos de comercialização (diferentemente da soja, o produto não é exportado *in natura*), é visível a concentração espacial dos processos de comercialização nas regiões onde estão instaladas a maior parte das usinas, em especial no estado de São Paulo, como pode ser visto no mapa. A ocupação crescente de terras para o plantio da cana, na esteira do processo de incentivo à produção de combustível de origem vegetal e aos investimentos (nacionais e internacionais), tem deslocado áreas que anteriormente estavam dedicadas à produção de alimentos para circulação regional ou à pecuária. Isso é particularmente evidente para o caso paulista e para o Triângulo Mineiro. No caso da expansão direcionada à região Centro-Oeste (Goiás e Mato Grosso do Sul), mas também na microrregião de Uberlândia, em Minas Gerais, o aumento do plantio da cana confronta-se com a grande produção de grãos e com a agroindústria do setor de carnes (aves e suínos) previamente

<sup>12</sup> De acordo com informações prestadas por Odacir Klein, presidente da União Brasileira do Biodiesel (UBRABIO), em audiência pública no Senado Federal, em 2007, a soja era responsável por 75% da produção nacional de biodiesel, dado que não se alterou significativamente nos anos mais recentes.

estabelecidas nesses locais (LIMA, 2010), implicando numa forte e acirrada disputa territorial, o que levou alguns municípios dessas regiões a tentar estabelecer um limite de área para o plantio de cana.

### Figura 10 – Circuitos de comercialização da cana-de-açúcar – 2006 – Total Comercialização

Fonte: Censo Agropecuário/IBGE



Essa expansão espacial verificada no setor poderia ser classificada, segundo Wilkinson et al. (2010, p.32 e segs.), quanto ao tipo de investidores e motivos do investimento em oito “categorias”: i) capitais no agro do próprio setor de atividades; ii) capitais no agro de setores sinérgicos e/ou convergentes; iii) capitais não tradicionais ao agro que respondem a novas sinergias; iv) empresas de imóveis rurais (corretoras imobiliárias) que têm surgido em resposta à valorização das terras e das perspectivas do agro brasileiro; v) Estados ricos em capital, mas pobres em recursos naturais em busca de assegurar abastecimento alimentar e de energia; vi) fundos de investimento atraídos pelas diversas perspectivas de valorização das *commodities* agrícolas; vii) investimentos relacionados aos incentivos de serviços ambientais; viii) empresas de mineração e prospecção de petróleo.

De qualquer forma, é possível inferir, com base no noticiário especializado, que parte desse processo de expansão de culturas, como a soja e a cana-de-açúcar, valeram-se de investimentos sobre ativos fundiários com origem – direta e/ou indireta – no capital internacional. Tal estratégia reforça a ideia, já registrada por Wilkinson et al. (2010), que os grupos internacionais (sejam empresas, pessoas físicas ou governos) vêm direcionando seus recursos no setor agropecuário não apenas nas atividades de processamento de matéria-prima, como era usual anteriormente, mas particularmente na arrecadação de imóveis rurais propriamente ditos (como é o caso dos projetos conhecidos como *greenfields*). O próximo tópico está dedicado justamente a esse assunto.

### 3. A estrangeirização da propriedade fundiária no Brasil

Estudos encomendados pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), do governo brasileiro, mostram que houve um crescimento significativo de investimentos estrangeiros diretos (IEDs) totais no Brasil a partir de 2002 (107% entre 2002 e 2008, passando de 4,33 a 8,98 bilhões de dólares no mesmo período). Segundo o jornal *O Globo*, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) mostrou que os IEDs no setor primário brasileiro passaram de US\$ 2,4 bi, em 2000, para US\$ 13,1 bi, em 2007, sendo que a alta de 445% foi puxada pela mineração, que respondeu por 71% do total recebido nesse último ano. Também houve crescimento da participação externa nas atividades agropecuárias como, por exemplo, no cultivo da cana-de-açúcar e da soja e na produção de álcool e agrocombustíveis, especialmente por meio da compra e fusões de empresas brasileiras já existentes (ALVIM, 2009; PRETTO, 2009).

Assim, seguindo a tendência de aumento dos investimentos estrangeiros no Brasil nos últimos anos, houve crescimento da participação externa nas atividades agropecuárias<sup>13</sup> como, por exemplo, no cultivo da cana-de-açúcar e da soja e na produção de álcool e biocombustíveis (ALVIM, 2009, p. 53). Uma parte significativa destes investimentos foi utilizada para compra e fusões de empresas já existentes (ALVIM, 2009, p. 52), sendo que “o total de IED realizado no agronegócio foi de 46,95 bilhões de dólares”, entre 2002 e 2008 (ALVIM, 2009, p. 47).

Segundo Alvim,

...a produção industrial de biocombustíveis foi a atividade que apresentou uma tendência clara de crescimento na captação de investimentos estrangeiros no Brasil, sendo esta concentrada preponderantemente nos estados do Sudeste. Os IEDs em álcool e biocombustíveis passaram de 4 milhões de dólares em 2002 para 1,64 bilhões de dólares em 2008 (2009, p. 55).

Utilizando diferentes fontes de informações, inclusive pesquisas no SNCR, mas também empresas de consultoria no ramo, entre outras fontes, os jornais de circulação nacional vêm publicando dados sobre este processo de aquisição de terras por estrangeiros no Brasil, sem a “devida correspondência nos registros do SNCR/INCRA” (PRETTO, 2009, p. 4). Já em meados dos anos 2000, os principais jornais brasileiros publicavam reportagens sobre o processo de “estrangeirização” das terras no Brasil (SCOLESE, 2008; CHADE, 2010).

A partir de dados do SNCR, a Folha de São Paulo, por exemplo, calculou este ritmo de “estrangeirização” de terras em um intervalo de apenas seis meses. Segundo dados divulgados pela Folha, entre novembro de 2007 e maio de 2008, estrangeiros adquiriram em torno de 1.533 imóveis rurais no Brasil, abarcando uma área de 226.920 hectares. No mesmo período, houve também transações de venda de imóveis, mas o saldo foi de 1.372 imóveis adquiridos por pessoas de outras nacionalidades, totalizando uma área de 205.320 hectares (SCOLESE, 2008, p. A10).

Em 2010, a partir de análises do Cadastro do INCRA, a Folha divulgou dados sobre o avanço nas terras brasileiras pelo capital estrangeiro. Segundo essa reportagem, “empresas e pessoas de outros países compram o equivalente a 22 campos de futebol em

---

<sup>13</sup> Até 2000, o setor primário participava com apenas 2,3% do total dos recursos estrangeiros investidos no Brasil, sendo que, em 2007, chegou a quase 14%, enquanto a expansão dos investimentos estrangeiros no setor industrial foi de 33,4% no mesmo período (DUARTE, 2008).



terras no Brasil a cada uma hora. Em dois anos e meio, os estrangeiros adquiriram 1.152 imóveis, num total de 515,1 mil hectares” (ODILLA, 2010).

As previsões de investimentos no setor primário brasileiro, especialmente na produção de agroenergias, já eram divulgadas em meados dos anos 2000. Segundo informações que circularam na internet,

De acordo com estimativas do mercado, o setor deverá receber, até meados da próxima década, algo em torno de US\$ 25 bilhões de investimentos estrangeiros. Desse total, pelo menos 40% serão destinados ao setor sucroalcooleiro. Além do etanol e da cana-de-açúcar, os investidores internacionais estão interessados em participar de projetos de reflorestamento, plantação de seringueiras e em adquirir terras na Bahia, Mato Grosso e Rondônia para implantar projetos agropecuários (GUIMARÃES, 2006).

Apesar de não existir um levantamento mais sistemático, é possível concluir que esses investimentos estrangeiros no setor primário brasileiro resultam também na aquisição de muitas terras. De acordo com levantamento realizado pelos estudos do NEAD, no SNCR do INCRA, existiam 34.632 registros de imóveis em mãos de estrangeiros em 2008, que abarcavam uma área total de 4.037.667 hectares, números bastante expressivos considerando-se que não abrangeu o “período da corrida por terras” após crise de 2008 (PRETTO, 2009). Deve-se ressaltar que mais de 83% desse total são imóveis classificados como grandes propriedades (acima de 15 módulos fiscais).

**Tabela 2: Percentual de Aquisição (Número de Imóveis e Área Arrecadada) de Terras por Estrangeiros no Brasil – 1900 - 2000**

BRASIL - Participação relativa de registros e áreas por décadas				
Décadas	%Registros	% Acumulado dos registros	% Áreas	% Acumulado de área
1900	0.012	0.012	0.0004	0.0004
1910	0.047	0.058	0.064	0.065
1920	0.143	0.202	0.170	0.235
1930	0.415	0.617	0.309	0.544
1940	1.207	1.824	0.971	1.514
1950	4.015	5.839	2.551	4.065
1960	8.773	14.612	6.194	10.259
1970	17.421	32.033	15.040	25.298
1980	29.888	61.921	27.940	53.238
1990	18.201	80.122	25.925	79.163
2000	18.783	98.904	20.152	99.315
Sem registro de data	1.096	100.000	0.685	100.000
<b>TOTAIS</b>	<b>100.000</b>		<b>100.000</b>	

**Fonte: SNCR/INCRA Apuração Especial 2008.**

Apud: Pretto (2009, p.21).

A Tabela 2, extraída do estudo de Pretto (2009, p. 21), ilustra bem o processo histórico de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros. Com pode ser verificado no quadro, a maior parte do número de imóveis e na quantidade de terras registradas por pessoas e empresas estrangeiras. Com efeito as décadas de 1980, 1990 e 2000 concentram esse

movimento, respondendo, respectivamente, por 29,9%, 18,2% e 18,8% do número total de imóveis sob registro de estrangeiros e por 27,9%, 25,9% e 20,1% da área arrecadada.

Com efeito, o processo de estrangeirização das terras brasileiras não é recente. Marco importante nesse percurso histórico foi a cooperação nipo-brasileira na implementação das distintas fases do Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER), idealizado em meados dos anos 1970 e implantado ao longo das décadas de 1970 e 1980 em diversas regiões do cerrado brasileiro, especialmente nos estados de Minas Gerais, Goiás, Bahia e Mato Grosso (BERTRAND et al., 1991; SALIM, 1986).

Uma atualização desses dados para 2010, valendo-nos da mesma base cadastral elaborada pelo INCRA, indica, como pode ser visto na Tabela 3, a existência de 34.371 imóveis rurais sob a propriedade de estrangeiros, abarcando um total de 4.349.074 hectares. Pela mesma tabela é possível observar que a maior parte do número de imóveis está concentrada nos estados de São Paulo (35,7% do total), Paraná (14,9%), Minas Gerais (7,68%) e Bahia (6,38%). Quando tomamos o total de área, o quadro se altera, apontando a liderança para os estados do Mato Grosso (19,4% da área total), Minas Gerais e São Paulo (com 11,3% cada) e Mato Grosso do Sul (10,9%).

**Tabela 3: Número e Área de Imóveis Rurais sob a propriedade de estrangeiros  
Brasil – maio de 2010**

Estados	No. de Imóveis	%	Área (ha)	%
Rondônia	119	0,35	29.242,00	0,67
Acre	26	0,08	13.799,68	0,32
Amazonas	307	0,89	232.021,68	5,33
Roraima	66	0,19	27.729,49	0,64
Pará	1.143	3,33	235.628,39	5,42
Amapá	15	0,04	6.228,00	0,14
Tocantins	181	0,53	109.517,18	2,52
Maranhão	184	0,54	70.135,35	1,61
Piauí	82	0,24	58.770,32	1,35
Ceará	401	1,17	34.734,45	0,80
Rio Gde Norte	128	0,37	20.806,69	0,48
Paraíba	248	0,72	6.828,47	0,16
Pernambuco	368	1,07	9.667,19	0,22
Alagoas	101	0,29	13.577,66	0,31
Sergipe	81	0,24	3.439,45	0,08
Bahia	2.192	6,38	368.888,05	8,48
Minas Gerais	2.639	7,68	491.548,57	11,30
Espírito Santo	304	0,88	19.770,66	0,45
Rio de Janeiro	2.110	6,14	85.284,78	1,96
São Paulo	12.291	35,76	491.437,42	11,30
Paraná	5.130	14,93	299.061,84	6,88
Santa Catarina	1.290	3,75	54.605,77	1,26
Rio Gde Sul	1.895	5,51	113.801,07	2,62
Mato Grosso Sul	781	2,27	473.325,65	10,88
Mato Grosso	1.229	3,58	844.279,92	19,41
Goiás	843	2,45	230.629,91	5,30
Distrito Federal	217	0,63	4.314,36	0,10
<b>Total Brasil</b>	<b>34.371</b>	<b>100,00</b>	<b>4.349.074,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: INCRA. Posição em maio de 2010. Dados re-elaborados pelos autores

Nosso acesso à base de dados não permitiu identificar a data de aquisição/acesso a esses imóveis, dificultando uma precisão maior sobre o movimento de estrangeirização nos últimos anos. No entanto, levando-se em conta as informações do Banco Mundial, já comentadas anteriormente, há uma intensificação desse fluxo de inversões a partir de 2008. Assim, tomando os dados anteriormente apresentados por Pretto (2009), relativos à posição do cadastro em 2008, pudemos estabelecer uma comparação aproximativa para verificar a variação (absoluta e relativa) estabelecida ao longo de quase dois anos (2008-2010). O resultado encontra-se disponível na Tabela 4.

É possível constatar um aumento no número de imóveis (um acréscimo de 153 registros representando uma variação de 0,45% em relação ao dado de 2008), mas, sobretudo, um incremento significativo na quantidade de terra incorporada por estrangeiros: aproximadamente 312 mil hectares, representando uma variação de cerca de 8% em relação à base anterior, num escasso intervalo de tempo, visto que nossos dados são referentes apenas à maio de 2010.

**Tabela 4: Variação (absoluta e relativa) no Número e na Área de Imóveis Rurais sob a propriedade de estrangeiros – Brasil – 2008 a 2010**

Estados	No. de Imóveis	%	Área (ha)	%
Rondônia	-4	-3,25	(5.145,29)	-14,96
Acre	0	0,00	-	0,00
Amazonas	5	1,66	126.725,69	120,35
Roraima	8	13,79	4.069,06	17,20
Pará	5	0,44	(1.062,05)	-0,45
Amapá	-1	-6,25	(200,00)	-3,11
Tocantins	8	4,62	5.041,79	4,83
Maranhão	8	4,55	5.035,44	7,73
Piauí	6	7,89	25.689,82	77,66
Ceará	23	6,08	3.210,69	10,18
Rio Gde Norte	14	12,28	4.428,42	27,04
Paraíba	-1	-0,40	(657,63)	-8,78
Pernambuco	28	8,24	1.209,70	14,30
Alagoas	2	2,02	(46,74)	-0,34
Sergipe	2	2,53	126,25	3,81
Bahia	95	4,53	(12.357,23)	-3,24
Minas Gerais	329	14,24	179.167,43	57,36
Espírito Santo	-1	-0,33	6.032,50	43,91
Rio de Janeiro	(13)	-0,61	9.622,69	12,72
São Paulo	89	0,73	(53.485,25)	-9,82
Paraná	(218)	-4,08	(7.855,38)	-2,56
Santa Catarina	8	0,62	2.462,64	4,72
Rio Gde Sul	(117)	-5,82	(516,37)	-0,45
Mato Grosso Sul	4	0,51	(1.841,83)	-0,39
Mato Grosso	(154)	-11,14	34.164,50	4,22
Goiás	14	1,69	(11.628,49)	-4,80
Distrito Federal	14	6,90	(240,44)	-5,28
<b>Total Brasil</b>	<b>153</b>	<b>0,45</b>	<b>311.949,92</b>	<b>7,73</b>

Fonte: INCRA. Posição em maio de 2010, e Pretto (2009) com base em INCRA, 2008. Dados re-elaborados pelos autores

Podemos observar, ainda pela Tabela 4, que as maiores variações positivas no número de imóveis entre 2008 e meados de 2010, deram-se nos estados de Minas Gerais, Roraima e Rio Grande do Norte. Quando tomamos a quantidade de terra incorporada, vemos que o quadro altera-se bastante, indicando os estados do Amazonas (com um brutal aumento de 120% na quantidade de área registrada), do Piauí (com 77,7%), de Minas Gerais (com 57,4%), e do Espírito Santo (com 43,9%) como aqueles com maior expressão. Parte desse movimento, pode-se especular, deve estar atrelada à expansão das atividades agropecuárias e agroindustriais, tanto no setor de grãos, de cana-de-açúcar, como também no setor florestal.

O manuseio dessas informações estatísticas exige certa cautela nas conclusões, como atestam os dados referentes à origem do capital aplicado em ativos fundiários (nos registros do INCRA, cerca de 35% das informações relativas a esse item apresentavam dados inexistentes ou inválidos). Apesar disso, é possível extrair algumas considerações sobre os países de origem dos fluxos de inversões em terras, como fica claro nas Tabelas 5 e 6.

**Tabela 5: Origem do Capital Aplicado em Terras – Brasil - 2010**

País	Área (em ha)	%
Portugal	1.030.119,42	23,68
Japão	432.469,84	9,94
Itália	256.145,06	5,89
Líbano	172.696,63	3,97
Espanha	127.499,12	2,93
Alemanha	123.667,19	2,84
Holanda	114.189,29	2,62
Outros	530.927,01	12,21
Inf. Inexistente	1.208.690,22	27,79
Inf. Inválida	352.598,26	8,11
<b>Total</b>	<b>4.349.002,04</b>	<b>100,00</b>

Fonte: INCRA. Posição maio 2010. Dados re-elaborados pelos autores

**Tabela 6: Origem do Capital Aplicado em Terras – Brasil – 2010**

(exclusive Inválidos e Inexistentes)

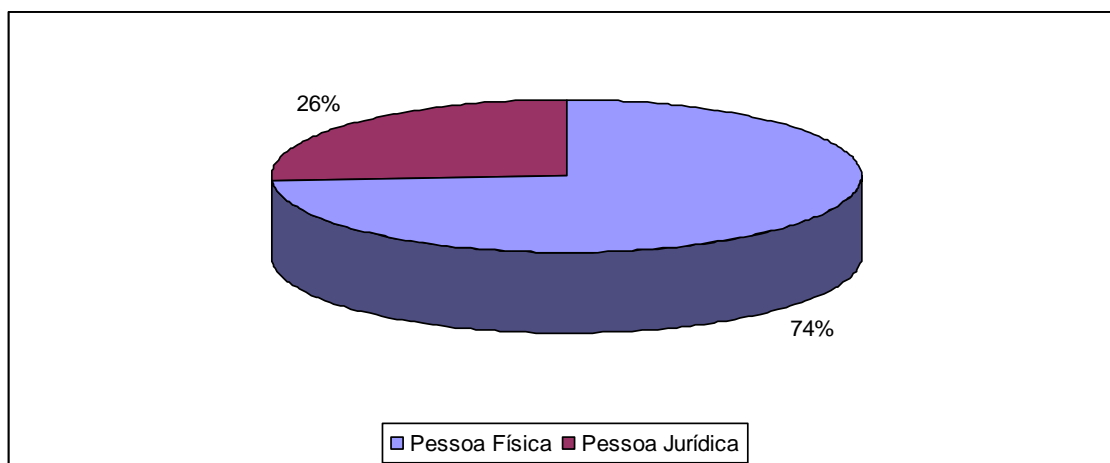
País	Área (em ha)	%
Portugal	1.030.119,42	36,95
Japão	432.469,84	15,51
Itália	256.145,06	9,19
Líbano	172.696,63	6,19
Espanha	127.499,12	4,57
Alemanha	123.667,19	4,44
Holanda	114.189,29	4,10
<b>Total (todos países)</b>	<b>2.787.713,56</b>	<b>100,00</b>

Fonte: INCRA. Posição maio 2010. Dados re-elaborados pelos autores

A Tabela 5 contém todos os registros, incluindo aqueles cuja informação da origem é inexistente ou inválida. Pela mesma observamos que os sete principais países com participação no total de terras inscritas no cadastro são: Portugal, Japão, Itália, Líbano, Espanha, Alemanha e Holanda. Isso fica mais evidente quando descartamos da base os registros problemáticos e extraímos a participação desses países sobre o total de terras de todos os países computados (ver Tabela 6). Como a referência temporal da tabela inclui registros desde o início do século passado, é evidente que o quadro informa uma presença expressiva de países com forte participação nos processos de colonização e imigração atestados pelo Brasil. Não dispomos de informações mais detalhadas que permitiriam cruzar a origem do capital, com a data de aquisição, o tamanho do imóvel e sua localização geográfica. No entanto, podemos verificar, pela Figura 11, que praticamente  $\frac{3}{4}$  de todos os registros imobiliários referem-se à posse e/ou propriedade de pessoas físicas e o restante (26%) à pessoas jurídicas. Como chamam a atenção Wilkinson et al. (2010), nesse último caso, a identificação do capital estrangeiro é mais complicada, pois vários investidores valem-se de empresas nacionais para apropriação dessas áreas.

**Figura 11 – Distribuição dos Imóveis Rurais detidos por estrangeiros segundo tipo de proprietário (pessoa física e pessoa jurídica) – Brasil – 2010 (em %)**

Fonte: INCRA (posição maio/2010).



#### **4. Mercado de terras, flutuação do preço dos imóveis e dinâmica fundiária**

Outro aspecto que nos parece fundamental discutir aqui, é o impacto desse movimento de expansão do agronegócio e estrangeirização da propriedade fundiária sobre o mercado de terras e a flutuação de seus preços. Segundo o jornal *Valor Econômico*, os projetos sucroalcooleiros implantados entre 2008 e 2010 provocaram a valorização das terras nas regiões de expansão dos cultivos de cana-de-açúcar, especialmente nas novas fronteiras, localizadas principalmente nos estados de Tocantins, Goiás, Mato Grosso do Sul e Minas Gerais (BATISTA, 2010, p. B12). Segundo essa reportagem, estudo feito pela *NAI Commercial Properties*, multinacional americana especializada no mercado imobiliário, mostra que os preços das terras tiveram forte alta desde 2009, com índices de até 33% de aumento no município de Pedro Afonso (TO). Ainda segundo o jornal,

Algumas regiões de Goiás também registraram uma das maiores valorizações puxadas pela cana. Estudo de mercado feito pela NAI na região do município de

Edeia identificou que o hectare, que valia R\$ 8,5 mil em 2009, está sendo negociado agora no mercado a R\$ 10 mil, aumento de 17%. É no município de Edea que está o projeto da usina Tropical, sociedade entre a petroleira British Petroleum, com o grupo Maeda – agora vendido ao fundo Arion Capital – e da Santelisa Vale, agora controlada pela francesa Louis Dreyfus (BATISTA, 2010, p. B12).

Esse aumento dos preços impacta sobre outras políticas (além da política agrícola de incentivos ao setor), mas especialmente sobre as políticas agrárias. Além de acirrar as disputas territoriais, as políticas fundiárias são prejudicadas porque, entre outros fatores, fica mais caro desapropriar e indenizar os imóveis para fins de reforma agrária, por meio da implantação de assentamentos (ADAMS, 2010, p. 2).

Por outro lado, é fundamental ter presente que parte significativa dos investimentos estrangeiros são financiados com recursos públicos (SAUER, 2010a), especialmente recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Fundo Constitucional do Centro Oeste (FCO). Estes empréstimos e incentivos fiscais estão sendo alocados principalmente em região de expansão do cultivo de cana e produção de etanol (Centro Oeste) e soja (Centro Oeste, Amazônia, Bahia e Tocantins) (PIETRAFESA, SAUER e SANTOS, 2010).

De acordo com a revista *O Focus* (2010), o BNDES é o maior fornecedor de crédito para o setor sucroalcooleiro para a produção de etanol. Nos anos de 2007 e 2008, o BNDES “financiou 59 projetos de etanol e boa parte dos financiamentos destinaram-se à compra de equipamentos de co-geração de energia elétrica a partir do bagaço, muitos deles em regiões de expansão da cana como Mato Grosso do Sul e Goiás” (O FOCUS, 2010). Em outras palavras, recursos públicos mantêm o mercado de terras aquecido, viabilizando inclusive investimentos estrangeiros na produção de *commodities* agrícolas.

É sabido que no Brasil, o investimento em terra representou por um bom período de tempo uma alternativa sólida para inversões de capitais (BRANDÃO, 1988), seja com o intuito de valorizá-lo diretamente<sup>14</sup> (num tipo de investimento que, apesar de não atestar os maiores picos de rendimentos, não oferecia risco à desvalorização da aplicação), seja com o objetivo de, por meio da terra, acessar a política de crédito rural dos anos 1960 e 1970, fortemente subsidiada (DELGADO, 2005).

Para uma breve retrospectiva histórica sobre o comportamento dos preços de compra e venda dos imóveis rurais, Wilkinson et al. (2010, p. 70) apresentam uma periodização que informa um arrefecimento do mercado após o processo de estabilização macroeconômica no Brasil, com a adoção do Plano Real em 1994, após décadas de combate inflacionário. Assim, em meados dos anos 1990 o mercado atesta um refluxo nos preços dos imóveis rurais, o que instigou o ministro da área agrária na época a afirmar que a “estrutura do latifúndio no Brasil está finalmente quebrada”. Porém, como bem argumenta Wilkinson et al. (2010), já no início dos anos 2000 os preços recuperam-se rapidamente, associados ao bom desempenho dos preços das principais *commodities*, soja à frente, até o ano de 2004. Seguiu-se então um curto período de estabilidade no preço das áreas com lavouras, que voltou a acelerar-se brutalmente a

---

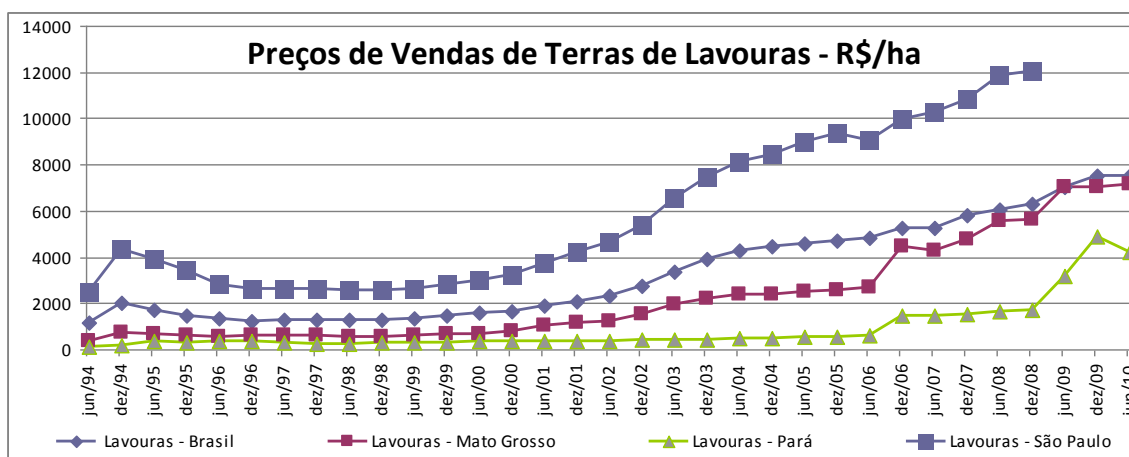
<sup>14</sup> Ignácio Rangel cunhou a ideia de uma quarta renda da terra (em complementação às rendas absolutas, diferenças I e II), oriunda da forte valorização financeira dos imóveis rurais no Brasil, apontando pioneiramente a capacidade da propriedade fundiária em constituir-se em algo próximo a um ativo financeiro, trazendo para si capitais que fugiam da desindexação da moeda corrente, em especial durante a crise econômica da década de 1980 (RANGEL, 1986).

partir de 2007-2008, que, segundo os autores, lastreia-se nos investimentos realizados na produção de etanol. Com a crise financeira de 2008, há um impacto momentaneamente negativo no comportamento dos preços, que todavia não atinge as regiões mais estratégicas para a produção de *commodities*, como veremos a seguir.

Assim, é possível afirmar que, de modo geral, o processo de expansão das áreas produtivas baseadas em monoculturas direcionadas à exportação, examinado até aqui, rebateu, adicionalmente num aumento recente no preço dos imóveis rurais localizados nessas regiões (LEITE e WESZ, 2010). Primeiramente é necessário observar que, após o final da década de 1990, o preço das terras com lavouras dispara significativamente, em termos médios para o caso brasileiro, como podemos constatar pela Figura 12, que apresenta dados para o total do país e para alguns estados selecionados (São Paulo, Pará e Mato Grosso).

**Figura 12 - Variação nos Preços de Vendas das Terras de Lavoura (R\$/ha) no Brasil e Estados selecionados 1994/2010 – valores correntes**

Fonte: Fundação Getulio Vargas/FGVDados

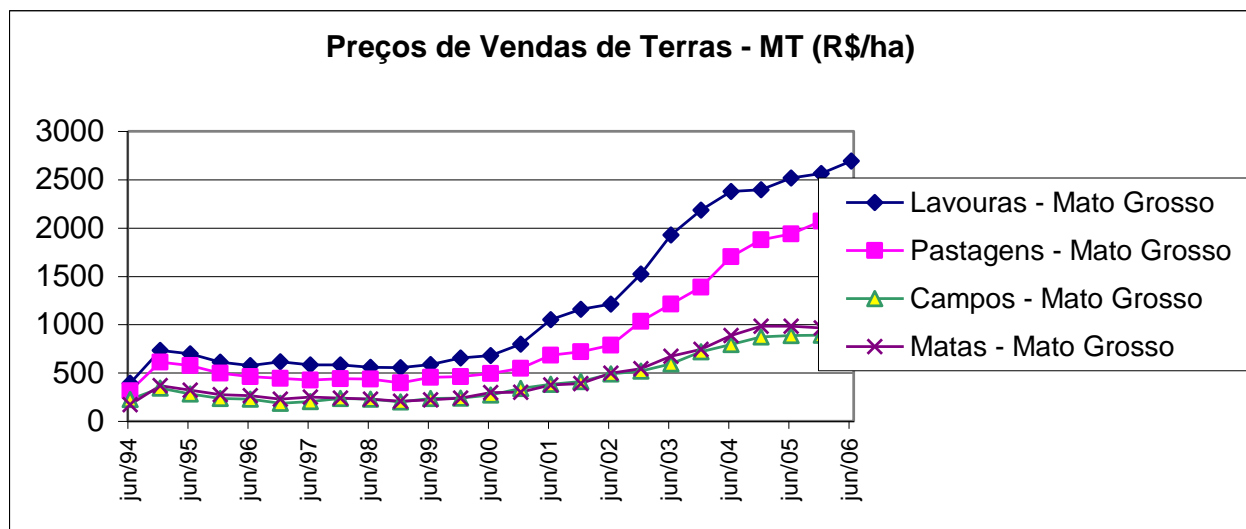


É possível verificar que o valor médio por hectare das áreas com lavoura, no caso brasileiro, salta de R\$ 1.188,30 em junho de 1994 para R\$ 7.490,40 (um aumento de mais de 430%). É possível verificar, ainda, que a intensidade desse aumento se dá a partir de 2000, movimento que é acompanhado pelo estado do Mato Grosso (forte produtor de grãos) e mais à distância pelo Pará, cuja valorização das terras é mais recente devido ao processo de ocupação das áreas ocorrer sobretudo ao longo da década de 2000. É digno de nota, para contraste, a forte valorização das lavouras paulistas, área que, como vimos, concentra a expansão de cana-de-açúcar, bem como o valor médio mais elevado, quando comparado à média nacional (R\$ 12.020,00/ha contra R\$ 6.283,00/ha, para dezembro de 2008).

Esse movimento fica ainda mais evidente em algumas regiões objeto de expansão das commodities, em particular a área compreendida como cerrado brasileiro. Tomaremos como exemplo novamente o caso matogrossense, na região Centro-Oeste do Brasil, ilustrado pela Figura 13. Além das fortes variações observadas no preço de compra e venda das áreas com lavouras, observamos igualmente um acréscimo considerável nas áreas com pastagens, que transformam-se na seqüência em novas áreas abertas para o cultivo de soja e algodão (LEITE e WESZ, 2010).

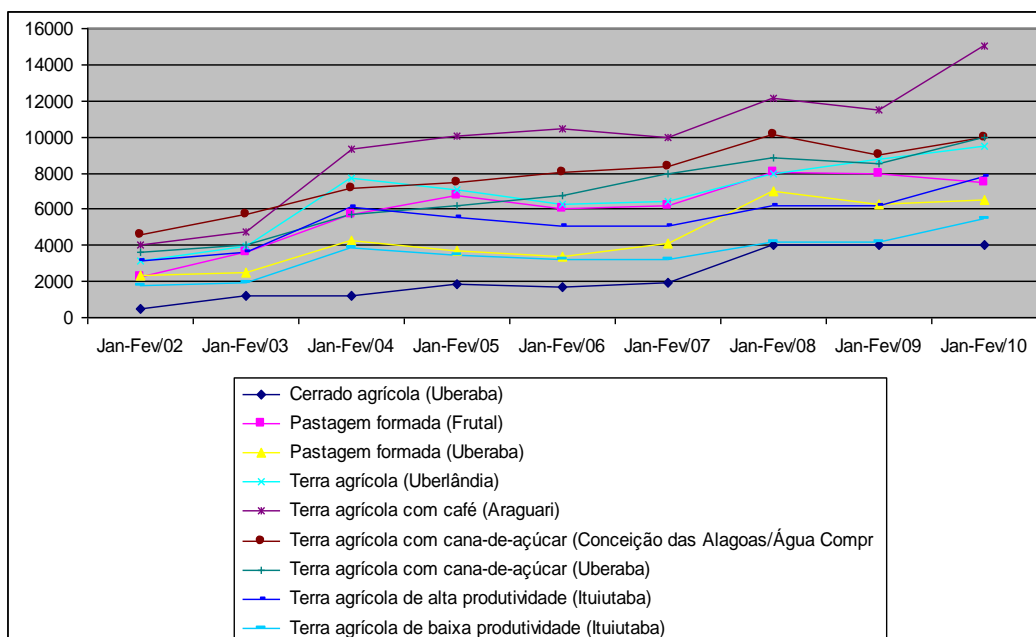
**Figura 13 – Variação nos Preços das Terras (R\$/ha) do Mato Grosso para compra – 1994/2006 – valores correntes**

Fonte: Fundação Getulio Vargas/FGVDados.



**Figura 14 – Variação nos Preços das Terras (R\$/ha) de Minas Gerais – Região de Uberlândia – 2002/2010 – valores correntes (municípios selecionados)**

Fonte: Instituto FNP



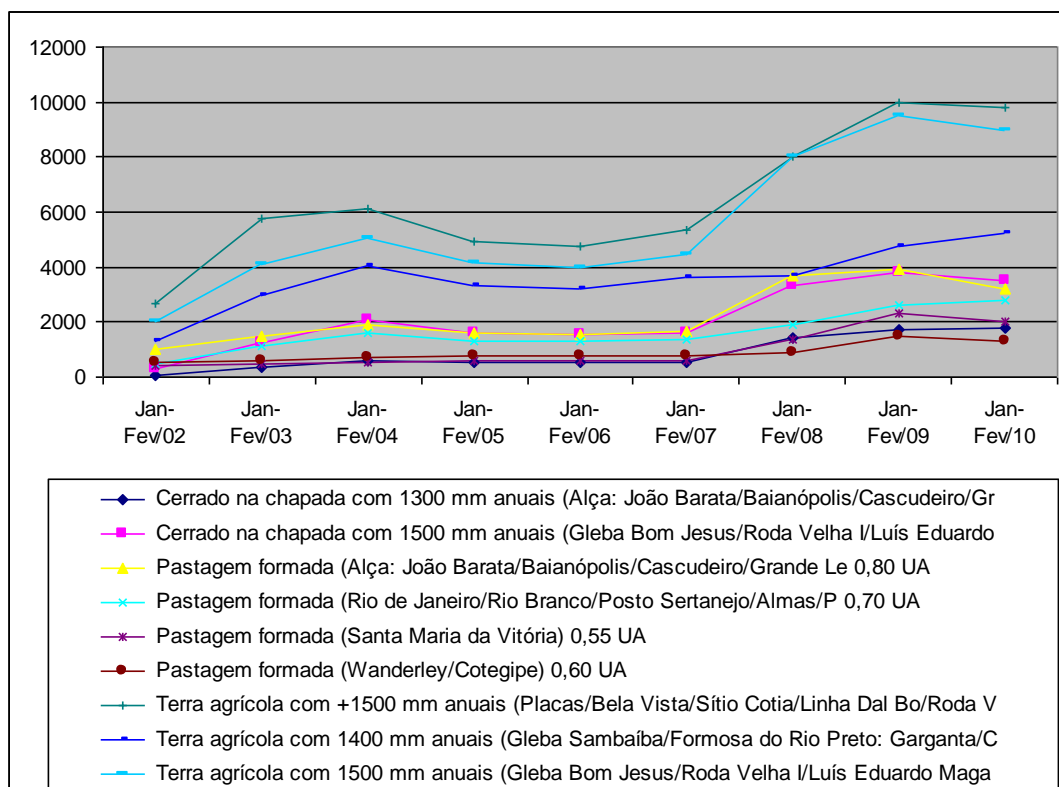
Em algumas outras regiões, como os cerrados existentes nos estados de Minas Gerais, Goiás e Bahia, a forte valorização das terras tem sido estimulada também pela entrada maciça de novos investimentos na produção de cana-de-açúcar, especialmente nos dois primeiros estados, voltada à fabricação de etanol, no bojo da emergência dos novos



combustíveis à base de recursos naturais. Isso pode ser verificado pelas Figuras 14, 15 e 16, construídas a partir dos dados coletados pelo Instituto FNP<sup>15</sup>.

**Figura 15 – Variação nos Preços das Terras (R\$/ha) da Bahia – Oeste Baiano – 2002/2010 – valores correntes (municípios selecionados)**

Fonte: Instituto FNP



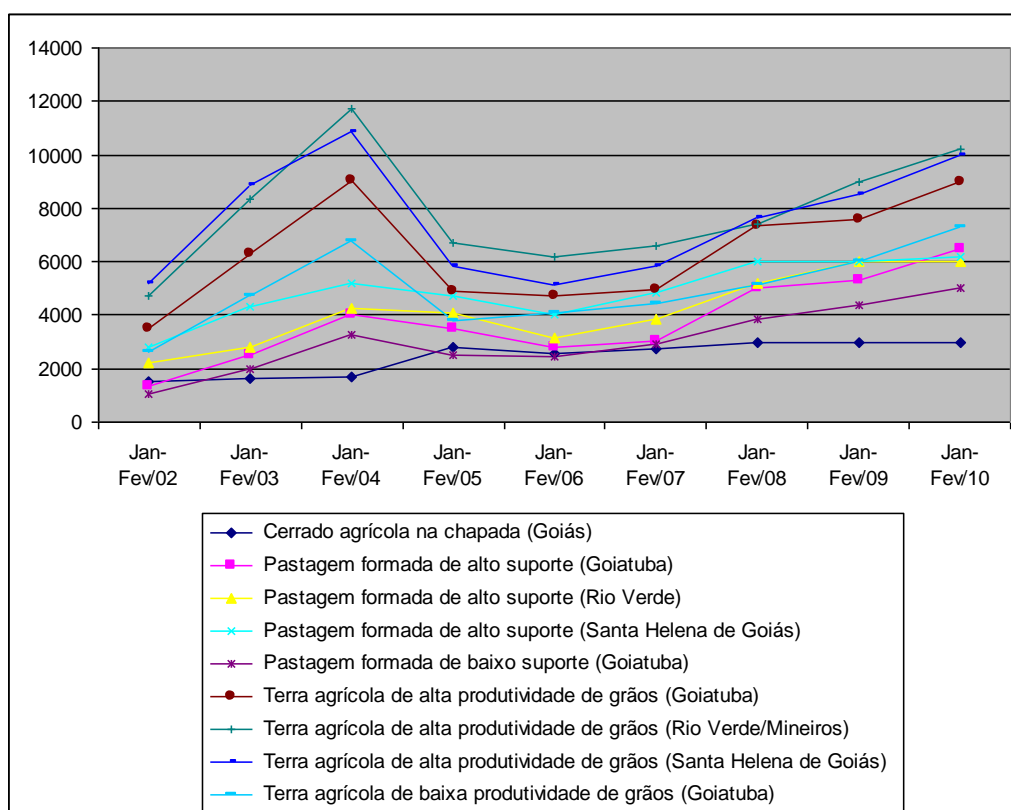
No caso mineiro, onde assistimos forte movimento de expansão da área com cana, é significativo o aumento de preços na região de Uberlândia, no Triângulo Mineiro, após 2007. Em particular nas terras cultivadas com café (o chamado “café do cerrado”) e com cana-de-açúcar (ver Figura 14). No primeiro caso (café) os preços saltaram de R\$ 4.000,00/ha em janeiro de 2002 para R\$ 15.000,00/ha em janeiro de 2010, no município de Araguari. No caso da cana (município de Uberlândia, por exemplo) houve uma variação de R\$ 3.600,00/ha para R\$ 10.000,00/ha no mesmo intervalo de tempo. Na região do Oeste baiano, também conhecida pelos chapadões que assistiram a entrada da soja ao longo dos anos 1980 e 1990 e atualmente abrigam ainda a expansão da produção de algodão e cana (capitais nacionais e internacionais), as variações de preços são também importantes. Com efeito, após o recuo de 2005-2006, os valores recuperaram-se rapidamente, em particular nas terras agrícolas do município de Luis Eduardo Magalhães e arredores. Apesar do ligeiro decréscimo do ano passado, o município citado assistiu

<sup>15</sup> Diferentemente da Fundação Getúlio Vargas (FGV) que não disponibiliza dados sobre o mercado de terras para municípios e regiões específicas, especializando-se nas informações semestrais sobre o comportamento agregado – segundo tipo de terra - por estado e para toda a Federação, o Instituto FNP coleta e sistematiza bimestralmente o comportamento dos preços para diferentes situações de imóveis nas 133 regiões definidas pela pesquisa. No entanto, a recuperação dos dados, para esta fonte limita-se, no nosso caso, a 2002, enquanto que, para os dados da FGV há uma série histórica bem mais ampla,

um aumento dos seus imóveis rurais da cotação de R\$ 2.000,00/ha em janeiro de 2002 para R\$ 9.000,00/ha em janeiro de 2010, após ter atingido R\$ 9.500,00/ha em janeiro de 2009. Finalmente, na área goiana objeto de produção de grãos e atualmente confrontada com a expansão da cana, conhecida como o Sudoeste goiano, as variações não ficaram atrás, como informa a Figura 16. O município de Rio Verde é o pólo dessa microrregião e experimentou uma forte valorização das terras no início da década, que saltaram, em dois anos (2002-2004) de R\$ 4.730,00/ha para R\$ 11.727,00/ha. Após um recuo de dois anos, os preços voltaram a subir a partir de 2007, chegando a R\$ 10.200,00/ha em janeiro de 2010.

**Figura 16 – Variação nos Preços das Terras (R\$/ha) de Goiás – Sudoeste Goiano – 2002/2010 – valores correntes (municípios selecionados)**

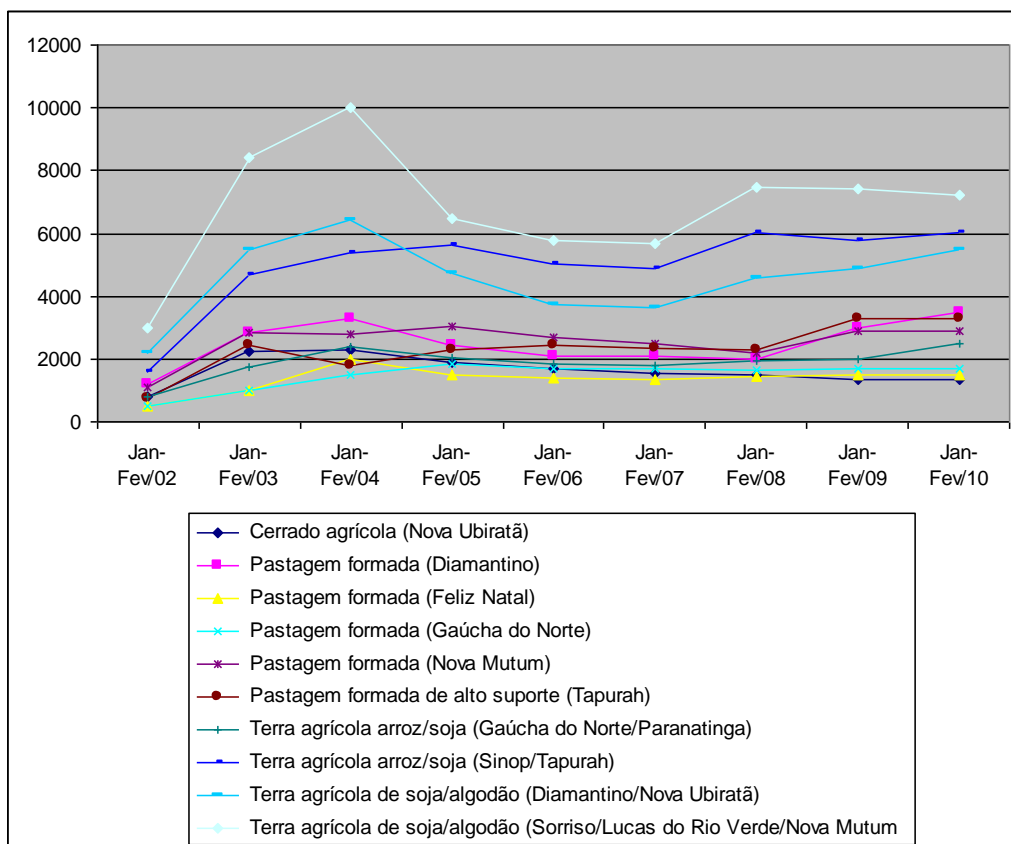
Fonte: Instituto FNP



Tomamos ainda, por meio da Figura 17, o caso do meio-norte matogrossense, objeto de forte expansão da área cultivada com grãos, como vimos anteriormente. Dado o atrelamento dos preços dos imóveis ao comportamento do mercado internacional de *commodities* (especialmente a soja), é evidente o refluxo observado no interregno 2004-2007, após fortíssima valorização. Após 2007 as terras objeto de plantio de soja e algodão (envolvendo os municípios de Lucas do Rio Verde e Nova Ubiratã, entre outros) são novamente valorizadas, atestando cotações que variam entre R\$ 5.500,00 a R\$ 7.200,00 por hectare, em janeiro de 2010.

**Figura 17 – Variação nos Preços das Terras (R\$/ha) de Mato Grosso – Região de Sinop – 2002/2010 – valores correntes (municípios selecionados)**

Fonte: Instituto FNP



Parece-nos evidente, dessa forma, que a expansão das atividades do agronegócio, associadas ao incremento de investimentos estrangeiros tiveram como resultado um forte processo de valorização dos preços dos imóveis, comprometendo a situação de diversos segmentos que, diante desse quadro, viram-se forçados a realizar deslocamentos em direção à áreas mais distantes, tornando a questão do acesso à terra e ao território bem mais complexa, como veremos no próximo item.

## 5. Demanda por terras: limites governamentais e lutas sociais

A partir da constatação de que “a demanda por terra tem sido enorme” (WORLD BANK, 2010, p. vi) e de que “é improvável que a ‘corrida por terra’ desacelere” (WORLD BANK, 2010, p. 9), o Banco Mundial fez uma série de recomendações. Como o BIRD entende essa demanda como uma “oportunidade de negócios”, a sua preocupação central é dar sustentabilidade a essa oportunidade, promovendo investimentos de forma “responsável” (WORLD BANK, 2010, p. x). Isso valeria também para o caso brasileiro.

Analisando o documento do Banco Mundial, Nassar (2010) corrobora as conclusões do mesmo, salientando essa demanda crescente como uma importante “janela de oportunidades” também para o Brasil. Usando os exemplos dos setores de comunicação

e financeiro, Nassar também defende mecanismos de regulação para garantir que o investidor estrangeiro preste serviços no País<sup>16</sup>. Segundo ele,

Da mesma forma, podem ser criadas medidas que obriguem o investidor em terra a gerar renda e emprego, não concentrar a posse da terra, cumprir, acima da média do setor, suas obrigações ambientais e promover transferência de tecnologia para produtores menos preparados. Com incentivos corretos, o investidor estrangeiro pode se transformar em exemplo para o setor agrícola (NASSAR, 2010).

Entretanto, essa “corrida pela terra” tem assustado até representantes do agronegócio, como foi o caso de Glauber Silveira, presidente da Associação dos Produtores de Soja (Apesoja – Brasil). Ao tomar posse como presidente da Apesoja, em maio passado, Silveira estimou que um milhão de hectares de terras brasileiras (cultivadas com soja) estão em mãos estrangeiras. Segundo ele, “mesmo que seja vantajoso financeiramente ao produtor que arrenda a terra, a investida estrangeira é preocupante, pois ela elimina o competidor brasileiro do negócio e permite a ocupação territorial do Brasil” (TAVARES, 2010).

Nessa mesma perspectiva, o editorial do jornal O Estado de São Paulo, sob o título “China compra terras no Brasil” afirmou:

O ex-ministro Antônio Delfim Netto tem razão quando recomenda cuidado com as vendas de terras a empresas da China, controladas pelo Estado ou com participação estatal. Investimentos estrangeiros são de modo geral bem-vindos e podem trazer contribuições importantes ao crescimento do País. Grupos estrangeiros podem fazer bons negócios e ao mesmo tempo fortalecer a economia brasileira com recursos adicionais e, ocasionalmente, com aporte de tecnologia. Mas os ‘negócios’ mudam de sentido quando o investimento é subordinado a razões estratégicas de um Estado estrangeiro. No caso de recursos naturais, e de terras para a agropecuária, avaliar corretamente essa estratégia é uma questão de segurança (2010, p. A3).

Apesar de certo consenso de que é necessário cautela diante da voracidade dos investimentos estrangeiros, não há qualquer acordo sobre medidas concretas a serem adotadas. Mesmo expressando sobressaltos diante de tal voracidade, as posições vão de uma constante defesa da livre circulação de capital (mesmo para a compra de terras), passando por proposições de criação de instituições e regras visando restringir a transferência de ganhos para o exterior (NASSAR, 2010), até demandas de maior controle pelo Estado (ALFONSIN, 2010).

As lutas pela desconcentração da propriedade fundiária levaram o Fórum Nacional pela Reforma Agrária a promover, em 2010, uma campanha nacional pelo limite da terra no Brasil. A campanha, composta por um plebiscito (consulta à população) e um abaixo assinado (apoio a uma lei sobre o assunto), tinha como objetivo estabelecer o limite máximo de 35 módulos fiscais para toda e qualquer propriedade, e não apenas para estrangeiros.

Segundo material da campanha, o estabelecimento de um limite máximo teria dois pontos centrais, os quais não ameaçam a propriedade privada, mas possibilitam diminuir

---

<sup>16</sup> Analisando as diversas propostas de “código de condutas” para a aquisição de terras, propostos pela FAO, FIDA e Banco Mundial, Borrás e Franco apontam uma série de perigos, concluindo que essas são baseadas na “creencia, desprovida de toda mirada crítica, en la benevolência fundamental de medidas de carácter formal y jurídico, como contratos más claros, derechos de propiedad más claros y seguros (entendidos, por lo general, como derechos privados e individuales), contratos transparentes, la existencia de un consentimiento libre, prévio e informado, y el establecimiento de partenariados entre el Estado y la sociedad civil” (2010, p. 14).

o nível de concentração fundiária. Estes aspectos seriam: a) estabelecer um mecanismo claro de uso limitado de um bem comum (a terra); b) estabelecer a justiça no campo, pois todos devem ter o direito à terra e os demais direitos, que são assegurados a partir do acesso à terra.

Ainda, segundo esse material, “a limitação do tamanho da propriedade rural também se justifica como um estímulo ao aumento da produção de alimentos, da preservação dos recursos naturais, do emprego rural e da fixação do homem no campo, além de impedir ainda maiores ofensas à soberania territorial brasileira”.

O Executivo Federal brasileiro, a partir da preocupação com uma possível perda de soberania territorial e de posições do INCRA, solicitou que a Advocacia Geral da União (AGU) fizesse uma revisão do Parecer GQ nº 181. Este Parecer, publicado em 1998, desmobilizou “qualquer forma de controle efetivo sobre a aquisição de terras por parte de empresas estrangeiras no Brasil” (PRETTO, 2009, p. 7).

Esta perda de controle é explicitamente reconhecida no novo Parecer da AGU. De acordo com os termos do referido documento, desde os pareceres anteriores, os de 1994 e de 1998,

...o Estado brasileiro perdera as condições objetivas de proceder a controle efetivo sobre a aquisição e o arrendamento de terras realizadas por empresas brasileiras cujo controle acionário e controle de gestão estivessem nas mãos de estrangeiros não-residentes no território nacional (ADAMS, 2010, p. 2, item 6).

Diante de uma crescente demanda por terras e da constatação de que o INCRA não possui mecanismos concretos para efetuar um controle adequado das compras de terras, o grupo de trabalho formado para avaliar tal situação concluiu que era necessária a “revisão dos pareceres de modo a dotar o Estado brasileiro de melhores condições de fiscalização sobre a compra de terras realizada por empresas brasileiras controladas por estrangeiros” (ADAMS, 2010, p. 3).

Em 2010, a AGU publicou então o Parecer nº LA-01, de 19 de agosto de 2010, o qual re-estabeleceu possibilidades para limitar, ou melhor, para regulamentar os processos de estrangeirização das terras no Brasil. Este documento legal retoma a Lei nº 5.709, de 1971, afirmando que a mesma deve ser acolhida pela Constituição de 1988. Esta lei foi criada para regulamentar a compra de terras por estrangeiros, estabelecendo o limite máximo de compra em 50 módulos (art. 3º), sendo que a soma das propriedades de uma pessoa estrangeira não pode ultrapassar a um quarto ( $\frac{1}{4}$ ) da área do município (art. 12) (ADAMS, 2010, p. 4)<sup>17</sup>.

Alfonsin (2010), ao emitir sua avaliação sobre a validade e a abrangência do Parecer da AGU em tela, argumenta que a própria Constituição Federal (CF) explicita “dois direitos fundamentais, ligados ao território nacional e titulados pelo seu povo: o primeiro, por óbvio, da soberania sobre a sua terra (art. 1º parágrafo único da CF) e o segundo, o do reflexo necessário dessa soberania na segurança nacional” (2010, p. 4)<sup>18</sup>. A partir desse preceito constitucional, Alfonsin afirma que “o Parecer aprovado pela

---

<sup>17</sup> É importante observar que a Lei 5.709, em seu art. 7º, também trata da aquisição de terras na faixa de fronteira, outro tema importante em debate, especialmente no Congresso onde há pressões para revisar a lei que regulamenta as fronteiras do Brasil.

<sup>18</sup> Como adiantamos no primeiro tópico do texto, a retirada do controle sobre a aquisição de terras no Brasil se deu, em parte, pela aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 6, que revogou o art. 171, inciso I, da Constituição, que definia empresa nacional, mas também pelos Pareceres de 1994 e 1998, os quais afirmavam a não recepção da Lei 7.509, de 1971 pela Constituição de 1988.

Presidência da República, publicado no dia 23 de agosto passado, não teve outro escopo que não o de reconhecer a eficácia das normas constitucionais que defendem e protegem o nosso território e a nossa gente” (2010, p. 20), portanto, é fundamental a adoção de medidas de controle por parte do Estado.

Sem desmerecer a importância jurídico-legal de tal Parecer, a solução do problema não se materializa com a referida publicação. Primeiro, há problemas no próprio conteúdo da Lei 5.709/71 como, por exemplo, o limite de 50 módulos ou a restrição a um quarto da área do município, pois há municípios imensos no Brasil, especialmente nas regiões Norte e Centro Oeste, principais alvos da busca por terras e expansão do agronegócio (ver HEREDIA et al., 2010).

Em segundo lugar, a problemática fundiária transcende em muito ao problema que se convencionou denominar “*farmland grab*” ou “grilagem de terras”, uma “reação aos efeitos negativos” (NASSAR, 2010) da corrida por terra e a conseqüente estrangeirização. É fundamental não esquecer os históricos níveis de concentração da propriedade da terra no Brasil, novamente corroborados pelo Censo Agropecuário de 2006, como salientamos anteriormente. Essa concentração fundiária não será revertida com a adoção de mecanismos de controle da aquisição de terras por estrangeiros, pois a esmagadora maioria das grandes áreas está nas mãos de poucos brasileiros.

Por outro lado, a inoperância do Estado na não-implantação da política de reforma agrária (poucas desapropriações de áreas que não cumprem a função social, poucas famílias assentadas em projetos de assentamentos, etc.), na morosidade no reconhecimento dos territórios quilombolas e na demarcação das terras indígenas deve ser contabilizada nesse processo.

Em relação aos direitos territoriais quilombolas, por exemplo, há um total descaso por parte dos órgãos governamentais responsáveis (SAUER e FLORÊNCIO, 2010). Segundo relatório de missão sobre violações de direitos humanos no sertão do Estado de Pernambuco,

No que tange à região do Sertão de São Francisco de Pernambuco, a Microrregião de Petrolina possui 18 comunidades quilombolas reconhecidas e/ou em processo de reconhecimento [pela Fundação Palmares], totalizando 1.807 famílias. Dentre elas, nenhuma possui título territorial, e algumas sequer possuem procedimento de titulação territorial aberto no INCRA... (SAUER e FLORÊNCIO, 2010, p. 6).

Ainda mais, há muitos casos de violações de direitos territoriais resultantes de investimentos públicos em obras de infraestrutura. O caso mais emblemático no semi-árido nordestino é o quilombo Negros de Gilu (Município de Itacuruba), afetado pela construção da Usina Hidrelétrica de Luiz Gonzaga em 1988, quando as famílias perderam suas terras para o Lago de Itaparica. Após 22 anos de espera, essas famílias não foram indenizadas e continuam como um “quilombo sem terra” (SAUER e FLORÊNCIO, 2010, p. 7).

Agora, novas obras de infraestrutura, como as obras de transposição das águas do rio São Francisco e as da barragem de Riacho Seco, financiadas com recursos federais, ameaçam outras comunidades quilombolas, camponesas e povos indígenas. O canal da transposição corta o assentamento Jibóia (Município de Cabrobó), afetando toda área de preservação, mas não garante água para as famílias assentadas. Apesar das promessas de obras de compensação, as famílias não receberam nem a instalação da irrigação para produção, ou seja, não foram instalados os equipamentos para irrigar 0,5 hectare por gotejamento e 0,5 hectare por micro-aspersão para cada família, segundo acordo com o Ministério da Integração (SAUER e FLORÊNCIO, 2010, p. 13).

Por outro lado, a construção da Barragem de Riacho Seco também no Rio São Francisco vai afetar diretamente quatro comunidades quilombolas, Serrote, Cupira e Inhanhum, localizadas no município de Santa Maria da Boa Vista (PE) e Nova Jatobá, localizada em Curaçá (BA). A Comunidade Quilombola de Cupira terá seu território completamente inundado (SAUER e FLORENCIO, 2010, p. 11). Segundo informações da missão,

A Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), responsável pela execução das obras, conduziu estudos para a execução dos trabalhos sem observância dos dispositivos legais que garantem direitos às comunidades quilombolas e indígenas... (SAUER e FLORENCIO, 2010, p. 12)<sup>19</sup>.

O direito ao território já é um direito assegurado em tratados internacionais, a exemplo da já mencionada Convenção 169, da OIT, ratificada pelo Brasil, bem como na Constituição Federal brasileira. É fundamental, no entanto, que esse direito territorial seja efetivamente garantido nas ações governamentais, porque

...a terra possui um significado completamente diferente da que ele apresenta para a cultura ocidental de massas. Não se trata apenas da moradia, que pode ser trocada pelo indivíduo sem maiores traumas, mas sim do elo que mantém a união do grupo, e que permite a sua continuidade no tempo através de sucessivas gerações... (SARMENTO, 2008, p. 7).

A mesma compreensão deve ser estendida para as demais populações do campo que lutam pelo direito de acesso à terra. Para essas, assim como o território, a terra não representa apenas um meio de produção e sim um lugar de vida e de construção identitária (ser um trabalhador rural, por exemplo) (SAUER, 2010). Nesse sentido, é fundamental aprofundar o debate sobre o “direito dos agricultores familiares camponeses” como um direito humano fundamental de reprodução social e qualidade de vida no campo.

## **Considerações Finais**

O campo brasileiro foi, historicamente, palco de disputas territoriais, não só devido às resistências à expropriação, exploração, ações e demandas populares pelo acesso à terra. As ações e bandeiras das organizações patronais também explicitaram essa disputa, dando especial valor ao território, materializando a aliança entre capital e terra. Essa aliança vem sendo reforçada e ampliada devido à demanda crescente por terras e à entrada de investimentos estrangeiros.

Apesar de ser entendida por alguns como uma oportunidade de negócios, a terra não pode ser reduzida a um ativo e um meio de produção. Mais, a demanda mundial por terras está em confronto direto com a demanda histórica por reforma agrária, tanto no

---

<sup>19</sup> Não foi realizada a Consulta Prévia, como prevê o art. 6º da Convenção 169 da OIT, segundo o qual “os governos deverão a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente; b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes...” (BRASIL, 2004).

sentido de disputar um bem finito como provocando a alta do preço e o encarecimento das políticas públicas de acesso à terra.

Por outro lado, a redução da terra a apenas um meio de produção é também fruto da introdução do conceito de “terra produtiva” na Constituição de 1998, como um mecanismo para bloquear avanços na reforma agrária. Essa trava constitucional, ao restringir a noção de função social à sua dimensão econômica (o único critério utilizado para a desapropriação para fins de reforma agrária é a avaliação do uso racional no sentido de produção), distanciou as noções de terra (meio e lugar de produção) e de território (lugar da identidade, do autorreconhecimento, da ocupação histórica, de ser e viver).

Além de rebater na luta pela terra e na histórica demanda por um lugar para trabalhar e viver, os investimentos crescentes em ativos fundiários ameaçam a segurança e a soberania alimentar. Esses investimentos concentram ainda mais a produção agropecuária em poucas *commodities*, sendo que essa concentração – tanto dos produtos como da propriedade destes – favorecem os monopólios e o aumento do controle de poucos sobre a produção de alimentos e agroenergias.

O crescente volume de aplicações estrangeiras em terras brasileiras tem sido objeto de manifestações contrárias, inclusive, de segmentos representativos do chamado “agronegócio” brasileiro, bem como de editoriais da grande imprensa. É interessante notar que mesmo nesses setores que advogam uma perspectiva “pró-mercado”, há claramente uma posição de alerta com a quantidade de terras sendo adquiridas por estrangeiros, distanciando-se portanto das recomendações do estudo do Banco Mundial, mais voltado a explorar as janelas de oportunidades dessas novas áreas por meio do que vem sendo denominado de “investimentos responsáveis”.

O citado Parecer da AGU, de 19 de agosto de 2010, re-estabeleceu capacidades regulatórias nessa área. Sem desmerecer a importância jurídico-legal de tal parecer, cujo anúncio causou boa impressão em determinados circuitos internacionais ao mostrar a possibilidade de ação efetiva do Estado em setor tão estratégico, a solução do problema, como vimos, não se encerra com esse instrumento. No entanto, tal iniciativa, abre um caminho para que essa discussão ganhe maior espaço e amplitude no país.

A problemática fundiária transcende em muito ao problema do “*land grabbing*”, que pode envolver desde a “grilagem ou arresto de terras” até transações comerciais propriamente ditas, uma reação aos efeitos negativos da corrida por terra e a conseqüente estrangeirização. É fundamental, portanto, lembrar dos históricos níveis de concentração da propriedade da terra no Brasil, novamente corroborados pelo Censo Agropecuário de 2006. Essa concentração fundiária não será revertida somente com adoção de mecanismos de controle da aquisição de terras por estrangeiros, pois a esmagadora maioria das grandes propriedades está nas mãos de poucos brasileiros, o que torna cada vez mais urgente a adoção de políticas redistributivas e de ordenamento territorial, como, por exemplo, a reforma agrária e o reconhecimento das terras pertencentes à populações indígenas e tradicionais.

### **Referências bibliográficas**

ADAMS, L.I.L. Parecer LA-01 Aquisição de terras por estrangeiros. Brasília, Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, agosto de 2010 (mimeo).



ALFONSIN, J.T. Apontamento sobre parecer da AGU relacionado com a aquisição de terras rurais do Brasil por empresas estrangeiras e empresas brasileiras com maioria de capital estrangeiro. Porto Alegre, 2010 (unpublished).

ALVIM, A.M. Investimentos estrangeiros diretos e suas relações com os processos, causas e efeitos da concentração e estrangeirização das terras no Brasil. Projeto de cooperação técnica “Apoio às políticas e à participação social no desenvolvimento rural” (PCT IICA/NEAD), Brasília, NEAD, 2009 (relatório de pesquisa) – unpublished.

ARRUDA, R. “Incrá acende sinal de alerta contra compra de terras por estrangeiros”. In: O Estado de São Paulo, São Paulo, 05 de agosto de 2006.

BATISTA, F. “Cana mantém aquecido mercado de terras”. In: O Valor Econômico, São Paulo, 02 de agosto de 2010, p. B12.

BERTRAND, J.P.; THÉRY, H.; WANIEZ, P. Les Japonais et la mise en valeur des Cerrados au Brésil: pour quelle maîtrise de l’espace et de l’approvisionnement alimentaire? In: Économie Rurale, 1991, n. 202-203: 58-64.

BORRAS, S.M.; FRANCO, J. La política del acaparamiento mundial de tierras: replanteando las cuestiones de tierras, redefiniendo la resistencia. ICAS working paper Series, n. 001, Transnational Institute, LDPI, ICAS, may 2010.

BRANDÃO, A.S. Mercado da terra e estrutura fundiária. In: Brandão, A.S. (org.). Os principais problemas da agricultura brasileira: análise e sugestões. Rio de Janeiro: PNPE/ IPEA, 1988.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo agropecuário 2006. Rio de Janeiro, disponível no site <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/default.shtm>. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

BRASIL, Presidência da República. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004 - Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, Brasília, 2004 – disponível em [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm) (acesso em dezembro de 2010).

BRASIL. MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. II Plano Nacional de Reforma Agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural. Brasília: INCRA, 2005.

CHADE, J. “Estrangeiros avançam na aquisição de terras”. In: O Estado de São Paulo, 13 de setembro de 2010.

DELGADO, G. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. Jaccoud, L.(ed.). Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. 1a. ed. Brasília: IPEA, 2005.

DIAS, G.L.S.; VIEIRA, C.A., AMARAL, C. M. Comportamento do mercado de terras no Brasil – Projeto “Mercado de Tierras Rurales”. Santiago: CEPAL, 2001.

DUARTE, P. “O apetite dos estrangeiros por terra e petróleo”. In: O Globo, 22 de junho de 2008.

FLEXOR, G., ROCHA, B., KATO, K., LIMA, M.S. A economia política do PNPB: uma problemática de ação pública. Rio de Janeiro: IM e CPDA/UFRRJ. Relatório de Pesquisa. 2010. unpublished.

GUIMARÃES, J.S. Multinacionais irão investir US\$ 25 bilhões no agronegócio brasileiro, São Paulo, 14 de junho de 2006. Disponível em [www.agrovigna.com.br](http://www.agrovigna.com.br) (acesso em setembro de 2010).

HEREDIA, B.; PALMEIRA, M.; LEITE, S.P. Sociedade e economia do “agronegócio” no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 25, nº 74, outubro de 2010.

HOFFMANN, R.; NEY, M. Estrutura fundiária e propriedade agrícola no Brasil. Brasília: NEAD/MDA, 2010.

ILC – International Land Coalition. Commercial pressures on land worldwide: issues and conceptual framework. Roma: ILC, 2009.

LEITE, S.P.; HEREDIA, B.; MEDEIROS, L.; PALMEIRA, M.; CINTRÃO, R. Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.

LEITE, S.P.; ÁVILA, R.V. Um futuro para o campo: reforma agrária e desenvolvimento social. Rio de Janeiro: Vieira & Lent, 2007.

LEITE, S.P.; WESZ Jr., V. Modèle de développement et dynamiques foncières au Brésil: analyse de l’expansion de l’agribusiness du soja et ses effets sur le milieu rural. Montpellier: CIRAD. 2010. unpublished

LIMA, D.L. Estrutura e expansão da agroindústria canavieira no Sudoeste goiano: impactos no uso do solo e na estrutura fundiária a partir de 1990. Campinas: IE/UNICAMP, 2010. (Tese de Doutorado).

MERLET, M. Les appropriations de terres à grande échelle: analyse du phénomène et propositions d’orientations. Paris: Comité Foncier et Développement, junho de 2010.

NASSAR, A.M. “Terras agrícolas na alça de mira”. In: O Estado de São Paulo, coluna Espaço aberto, 20 de outubro de 2010, p. A2.

O ESTADO de São Paulo. “Editorial: China compra terras no Brasil”. São Paulo, 03 de agosto de 2010, p. A3.

ODILLA, F. “Estrangeiros compram 22 campos de futebol por hora”. In: A Folha de São Paulo, 02 de novembro de 2010.

PELUSO, C. Relatório da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.239 – Distrito Federal. Brasília, Supremo Tribunal Federal, s/d (unpublished).

PIETRAFESA, J.P.; SAUER, S.; SANTOS, A.E.A. Políticas e recursos públicos na expansão dos agrocombustíveis em Goiás: ocupação de novos espaços em áreas de Cerrado. In: Anais do VIII Congresso Latino Americano de Sociologia Rural, Porto de Galinhas, 2010 – unpublished.

PRETTO, J.M. Imóveis rurais sob propriedade de estrangeiros no Brasil. Relatório de Projeto de cooperação técnica “Apoio às políticas e à participação social no desenvolvimento rural” (PCT IICA/NEAD), Brasília, NEAD, 2009 (relatório de pesquisa) – unpublished.

RANGEL, I. A questão da terra. Revista de Economia Política, v. 6, n.4, p. 71-77, out./dez., 1986.

SABBATO, A. A intervenção no mercado de terras rurais no Brasil: um estudo sobre o crédito fundiário e o Imposto Territorial Rural no período 1997-2002. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2008. (Tese de Doutorado).

SALIM, C.A. As políticas econômica e tecnológica para o desenvolvimento agrário das áreas de cerrados no Brasil: avaliação e perspectivas. Cadernos de Difusão de Tecnologia, n. 3 (2), mai./ago., 1986.

SAMPAIO, P.A. et al. Proposta do Plano Nacional da Reforma Agrária, Brasília, MDA/INCRA, outubro de 2003 (unpublished).

SARMENTO, D. (procurador). Territórios Quilombolas e Constituição: A ADI 3.239 e a Constitucionalidade do Decreto 4.887/03 (parecer). Rio de Janeiro, Ministério Público Federal, Procuradoria Regional da República – 2ª Região, 03 de março de 2008 (unpublished)

SAUER, S. Demanda mundial por terras: “land grabbing” ou oportunidade de negócios no Brasil? Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas. Brasília, CEPPAC/UnB, 2011. (disponível em [www.repacm.org](http://www.repacm.org)).

SAUER, S. “Dinheiro público para o agronegócio”. In: Le Monde Diplomatique Brasil, ano 3, nº 33, abril de 2010a, pp. 8-9.

SAUER, S. Terra e modernidade: a reinvenção do campo brasileiro. São Paulo, Expressão Popular, 2010.

SAUER, S.; FLORÊNCIO, J. Relatório da missão ao sertão do São Francisco: Violações de Direitos Humanos de Comunidades Quilombolas, Povos Indígenas e famílias assentadas às margens do rio São Francisco. Brasília, Plataforma DhESCA e Terra de Direitos, 2010 (unpublished).

SAUER, S.; LEITE, S.P. “A estrangeirização da propriedade fundiária no Brasil”. Carta Maior, dezembro de 2010. ([www.cartamaior.com.br](http://www.cartamaior.com.br))

SCOLESE, E. “Aumenta compra de terras brasileiras por estrangeiros”. In: Folha de São Paulo, 07 de julho de 2008, p. A10.

TAVARES, V. “Um milhão de hectares já são de estrangeiros, diz Glauber Silveira”. In: Olhar direto, Brasília, 18/05/2010 – disponível em [www.olhardireto.com.br/noticias/](http://www.olhardireto.com.br/noticias/)

TAYLOR, M.; BENDING, T. Increasing commercial pressure on land: building a coordinated response. Roma: ILC, 2009.

WESZ Jr., V.J. Características e dinâmicas das agroindústrias esmagadoras de soja no Brasil: uma leitura preliminar. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, PPGAS/MN/UFRRJ, PPGSA/IFCS/UFRRJ. Pesquisa Sociedade e Economia do Agronegócio - unpublished

WILKINSON, J.; REYDON, B.; SABBATO, A. Dinâmica do mercado de terras na América Latina: o caso do Brasil. Santiago: FAO/Escritório Regional, dezembro de 2010 – unpublished.

WORLD BANK. Rising global interest in farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits? Washington D.C., September 7, 2010.