

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CAMPUS DE PALMEIRA DAS MISSÕES, RS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGRONEGÓCIOS – PPGAGR

Tailini Soares Botene

**ESTRANGEIRIZAÇÃO DE TERRAS: ÁREA E DESTINAÇÃO PRODUTIVA NO
BRASIL**

Palmeira das Missões, RS
2022

Tailini Soares Botene

**ESTRANGEIRIZAÇÃO DE TERRAS: ÁREA E DESTINAÇÃO PRODUTIVA NO
BRASIL**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Agronegócios da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), *Campus* de Palmeira das Missões/RS, como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Agronegócios**.

Orientadora: Prof^ª Dr^ª. Rosani Marisa Spanevello

Palmeira das Missões, RS
2022

Botene, Tailini Soares
ESTRANGEIRIZAÇÃO DE TERRAS: ÁREA E DESTINAÇÃO
PRODUTIVA NO BRASIL / Tailini Soares Botene.- 2022.
94 p.; 30 cm

Orientadora: ROSANI MARISA SPANEVELLO
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Maria, Campus de Palmeira das Missões, Programa de Pós
Graduação em Agronegócios, RS, 2022

1. Land grabbing 2. Destinação produtiva 3. Terras
brasileiras I. SPANEVELLO, ROSANI MARISA II. Título.

Tailini Soares Botene

**ESTRANGEIRIZAÇÃO DE TERRAS: ÁREA E DESTINAÇÃO PRODUTIVA NO
BRASIL**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Acadêmico em Agronegócios da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do título de **Mestre em Agronegócios**.

Aprovada em 27 de outubro de 2022:

**Rosani Marisa Spanevello, Doutora (UFSM)
Orientadora**

Tanice Andreatta, Doutora (UFSM)

Marcelo Antônio Conterato, Doutor (UFRGS)

Palmeira das Missões, RS
2022

À memória de Igor Soares Leoni

AGRADECIMENTOS

Agradeço, inicialmente, à Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, em especial ao *campus* de Palmeira das Missões/RS, por proporcionar acesso ao ensino e à qualificação acadêmica para a população residente no interior do Estado do Rio Grande do Sul, mediante a oferta de cursos com qualidade e de forma gratuita.

Agradeço à professora Dra. Rosane Marisa Spanevello pela oportunidade que me concedeu, por aceitar orientar este trabalho, pelo conhecimento compartilhado durante as aulas do curso e durante a elaboração deste trabalho, pela dedicação, competência e seriedade.

Agradeço às professoras Dra. Tanice Andreatta e Dra. Sibeli pelas contribuições que deram ao presente trabalho quando da qualificação do projeto de pesquisa e em especial à professora Dra. Tanice que, muitas vezes, esteve disponível para discussão acerca da temática sobre terras.

A todos os professores do mestrado, notoriamente aos professores: Rosani, Tanice, Luciana, Adriano e Thiago pela forma como conduziam as aulas do curso, por serem abertos ao debate, por compartilharem suas experiências conosco e por todos os ensinamentos transmitidos.

Às bolsistas Eduarda e Letícia, em especial a esta última, pelo auxílio na análise dos dados e pela disponibilidade.

RESUMO

AUTORA: Tailini Soares Botene
ORIENTADORA: Rosani Marisa Spanevello

A aquisição de terras por investidores estrangeiros vem sendo debatida por diversas instituições de ensino e por órgãos do governo brasileiro. O debate envolve os efeitos dessa prática, os riscos que ela acarreta ou os benefícios que poderia trazer para o país, o que vem influenciando legisladores a repensar a estrutura legal brasileira que disciplina a matéria. Em decorrência desse recente debate, a literatura acadêmica vem utilizando o termo *land grabbing* para englobar as formas de apropriação de terras por investidores estrangeiros no mundo todo, uma vez que ela pressupõe diversos tipos de controle sobre terras: aquisição, arrendamento, posse, fusão de empresas, investimento em quotas capitais, fundos de investimento, apropriação de recursos naturais etc. O Brasil, por ser um país em desenvolvimento e com extensa dimensão territorial e capacidade de expansão da fronteira agrícola, vem sendo visado por investidores estrangeiros de diversas origens. Em razão disso, o presente trabalho objetiva analisar a ocorrência do fenômeno da estrangeirização de terras no Brasil, a fim de identificar as áreas de terras brasileiras que atualmente encontram-se registradas sob a posse ou propriedade de pessoas jurídicas compostas por capital estrangeiro e a destinação produtiva dada a elas. A partir da análise de dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA foi possível identificar que pessoas jurídicas de capital estrangeiro possuem áreas de terras em quase todos os estados da federação e que a principal destinação produtiva declarada pelos investidores é o reflorestamento, seguida pela agricultura permanente e pela pecuária, tendo sido identificado, ainda, que há Unidades de Conservação Ambiental sob a propriedade de pessoas jurídicas estrangeiras no país. Também foi possível demonstrar o montante de hectares adquiridos por empresas estrangeiras em cada estado brasileiro e algumas transações efetivadas que podem ter ignorado as limitações legais. Ao final, concluiu-se que há fragilidades no banco de dados disponibilizado pelo INCRA e que os investidores estrangeiros buscam o país com o intuito de produzir em suas terras.

Palavras-chave: *Land grabbing*. Destinação produtiva. Terras brasileiras.

ABSTRACT

AUTHOR: Tailini Soares Botene
ADVISOR: Rosani Marisa Spanevello

The acquisition of land by foreign investors has been debated by several educational institutions and by Brazilian government agencies. The debate involves the effects of this practice, the risks it entails or the benefits it could bring to the country, which has been influencing legislators to rethink the Brazilian legal framework that governs the matter. As a result of this recent debate, the academic literature has been using the term land grabbing to encompass the forms of land appropriation by foreign investors around the world, since it presupposes different types of control over land: acquisition, lease, possession, merger of companies, investment in capital shares, investment funds, appropriation of natural resources, etc. Brazil, as a developing country with an extensive territorial dimension and capacity to expand the agricultural frontier, has been targeted by foreign investors from different origins. As a result, the present work aims to analyze the occurrence of the phenomenon of foreignization of land in Brazil, in order to identify the areas of Brazilian land that are currently registered under the possession or ownership of legal entities composed of foreign capital and the destination productive given to them. From the analysis of data made available by the Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, it was possible to identify that legal entities with foreign capital have land areas in almost all states of the federation and that the main productive destination declared by investors is reforestation, followed by permanent agriculture and livestock, and it was also identified that there are Environmental Conservation Units owned by foreign legal entities in the country. It was also possible to demonstrate the amount of hectares acquired by foreign companies in each Brazilian state and some transactions carried out that may have ignored legal limitations. In the end, it was concluded that there are weaknesses in the database provided by INCRA and that foreign investors seek the country in order to produce on their land.

Keywords: Land grabbing. Productive destination. Brazilian lands.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA	11
1.2 OBJETIVOS	11
1.2.1 Objetivo Geral	11
1.2.2 Objetivos Específicos	12
1.3 JUSTIFICATIVA	12
2 REFERENCIAL TEÓRICO	14
2.1 O LAND GRABBING E A ESTRANGEIRIZAÇÃO	14
2.2 O HISTÓRICO DA APROPRIAÇÃO DE TERRAS NO BRASIL	18
2.3 O DESENVOLVIMENTO DO MERCADO DE TERRAS ATUAL.....	23
2.4 ASPECTOS DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE A ESTRANGEIRIZAÇÃO DE TERRAS.....	31
3 MATERIAIS E MÉTODOS	39
3.1 TIPO DE PESQUISA.....	39
3.2 COLETA E PREPARAÇÃO DE DADOS	41
3.3 ANÁLISE DE DADOS	43
4 DISCUSSÃO E RESULTADOS	47
4.1 ATUAL CONJUNTURA DA AQUISIÇÃO DE TERRAS POR PESSOAS JURÍDICAS ESTRANGEIRAS EM NÍVEL NACIONAL	47
4.2 A DESTINAÇÃO PRODUTIVA DAS ÁREAS DE TERRAS BRASILEIRAS REGISTRADAS POR PESSOAS JURÍDICAS ESTRANGEIRAS EM CADA ESTADO DA FEDERAÇÃO	55
4.3 ÁREAS ADQUIRIDAS POR PESSOAS JURÍDICAS ESTRANGEIRAS NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS.....	74
5 CONCLUSÃO.....	88
6 REFERÊNCIAS	90

1 INTRODUÇÃO

Nos anos 1970 o governo brasileiro sentiu a necessidade de editar leis que regulamentassem a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros residentes no país ou pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no território nacional. Esse período coincide com a fase de melhorias positivas que ocorreram na economia mundial entre os anos de 1960 e 1970, o que impulsionou o aporte de investimentos estrangeiros no Brasil, segundo sugerem Martins *et al*, 2021.

Com efeito, o governo brasileiro publicou a Lei nº 5.709 de 7 de outubro de 1971 e, posteriormente, o Decreto nº 74.965 de 26 de novembro de 1974. A referida lei e o decreto que a regulamenta impõem restrições e requisitos para que estrangeiros que residam no país ou pessoas jurídicas estrangeiras possam adquirir imóveis rurais no território nacional, exigindo autorizações, impondo limites de área e estabelecendo formas de controle sobre esses registros.

O Congresso Nacional, recentemente, propôs e aprovou o Projeto de Lei nº 2.963/2019, visando à atualização legislativa acerca das autorizações para aquisições de áreas rurais por estrangeiros, sob a justificativa de que o país necessitaria de maior segurança jurídica nessas transações, com o intuito de atrair mais investimentos para o país. O projeto de lei, no entanto, foi vetado pela então Presidência da República.

A academia, por sua vez, aponta a importância de uma regulamentação legal efetiva e de um controle rigoroso acerca do comércio transnacional de terras no Brasil, um país fortemente visado quando o assunto é a busca por terras, em razão da vasta disponibilidade de recursos naturais e da expansão pela qual o agronegócio nacional vem passando nos últimos anos (SAUER e LEITE, 2012).

Contudo, estudos como o de Martins *et al*, 2021, apontam que a estrutura fundiária do Brasil é extremamente frágil no que se refere ao controle de dados e informações que historicamente assola o país, haja vista a tomada do território nacional pela Corte Portuguesa, época em que a distribuição de terras favorecia aqueles que detinham poder de compra e de produção.

A fragilidade do sistema registral brasileiro, no que diz respeito ao controle sobre as aquisições de terras, agrava-se diante do cenário atual, em que a aquisição de terras por estrangeiros passa por grande expansão devido à procura por acumulação de capital e pela produção e exportação de fibras, alimentos, ração para animais e biocombustíveis, em meio ao período conhecido como *boom das commodities* (ANDREATTA *et al*, 2020, p. 3).

Essa busca por terras em âmbito internacional tem sido denominada pela literatura acadêmica como *land grabbing* ou estrangeirização de terras. Andreatta *et al*, 2020, apontam que o termo em inglês pode abranger “um ciclo de desapropriação, promovido pelo capital estrangeiro” ou pode ser utilizado para definir transações que envolvem “apropriação de terras e de recursos naturais” (p. 3). Borras Jr *et al*, 2012, por sua vez, indicam que o *land grabbing* pode ser conceituado também como o controle sobre terras.

O fato é que a estrangeirização de terras parece estar ligada a um objetivo, pois, conforme mencionado, as transações internacionais aumentaram em um período de busca por *commodities*. Os dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA com base no Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR demonstram as destinações produtivas declaradas pelas empresas estrangeiras que adquiriram terras no Brasil e evidenciam que, em sua maioria, as transações visam o fator produtivo da terra.

Além disso, pode-se verificar que as transações de terras brasileiras com pessoas jurídicas compostas por capital estrangeiro estão espalhadas pela maioria dos estados da federação, o que induz à conclusão de que a prática do *land grabbing* é uma realidade de nível nacional. Em que pese isso, os dados dos registros são frágeis e inconsistentes, o que demonstra uma necessidade premente de integralização dos sistemas de controle e aprimoramento da fiscalização.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Considerando que o Brasil, por ser um país em desenvolvimento, com extensa dimensão territorial e com capacidade para a expansão da fronteira agrícola, vem sendo visado por investidores estrangeiros de diversas origens que buscam suas terras para produzir, cabe perguntar: qual é o quantitativo de as áreas de terras brasileiras que atualmente encontram-se registradas sob a posse ou propriedade de pessoas jurídicas compostas por capital estrangeiro e qual é a destinação produtiva dada a elas?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar o quantitativo de áreas de terras brasileiras que atualmente encontra-se registrado sob a posse ou propriedade de pessoas jurídicas compostas por capital estrangeiro e

a destinação produtiva dada a essas áreas.

1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Identificar a atual conjuntura da aquisição de terras por pessoas jurídicas compostas por capital estrangeiro em nível nacional;
- b) Verificar a destinação produtiva das áreas de terras brasileiras registradas por pessoas jurídicas com capital estrangeiro em cada estado da federação;
- c) Analisar o montante das áreas adquiridas por pessoas jurídicas compostas por capital estrangeiro nos estados e municípios brasileiros.

1.3 JUSTIFICATIVA

A aquisição de terras em território estrangeiro vem surgindo como nova modalidade de investimento, a qual está atrelada à acumulação de capital e à busca pelo fator de produção e exportação de fibras, alimentos, ração animal, biocombustíveis etc. O fenômeno, por outro lado, tem causado a preocupação de diversos estudiosos que relacionam a prática ao desenvolvimento de agriculturas insustentáveis, à causa de impactos ambientais e à violação dos direitos humanos, causada, em si, pela expulsão irregular de grupos de pessoas nativas das áreas objeto de contrato, dentre outros problemas (Barbanti Jr, 2017).

Além disso, a questão das permissões legais sobre a aquisição de terras brasileiras por estrangeiros recentemente retornou à pauta legislativa do Congresso Nacional, que, em termos gerais, propôs e aprovou o Projeto de Lei nº 2.963/2019, cujo intuito seria dar maior segurança jurídica aos investimentos estrangeiros, tendo em vista que a lei vigente sobre a temática – Lei nº 5.709/1971 – é anterior à Constituição Federal de 1988, o que teria gerado controvérsias jurídicas e afugentado investimentos no país.

O projeto de lei, no entanto, foi vetado pela Presidência da República. Ele amplia as possibilidades de aquisição de terras brasileiras por estrangeiros, por exemplo, ao dispensar da necessidade de autorização ou licença a aquisição e a posse por estrangeiros quando se tratar de imóveis com áreas não superiores a quinze módulos fiscais (a lei vigente se refere a três módulos fiscais para aquisição sem autorização).

Entretanto, mesmo que as restrições legais vigentes sejam mais severas que aquelas constantes do novo projeto de lei sobre a temática, o fato é que Brasil tem sido alvo de investimentos estrangeiros há anos e vem figurando nas primeiras posições do *ranking* de

países que mais recebem investimentos estrangeiros atualmente. Com efeito, o Brasil é visado por estrangeiros em razão da sua extensão territorial e da sua capacidade de expansão da fronteira agrícola, bem como pela política agrária brasileira, que nos últimos anos vem adotando medidas de estímulo e fomento do aumento da produção e do agronegócio (Martins *et AL*, 2021).

Diante de tais considerações, o presente trabalho justifica-se pelo seu intuito de apresentar dados sobre a atual situação do mercado de terras brasileiras no que se refere à posse ou à propriedade de terras por pessoas jurídicas estrangeiras. Isso porque, em que pese os órgãos públicos tenham empreendido esforços para controlar esses registros, os dados oficiais ainda não são divulgados de forma totalmente transparente ou disponível à população em geral e demonstram fragilidades e inconsistências no sistema de registro, que é autodeclaratório.

Dessa forma, a relevância da pesquisa está em identificar o quantitativo de áreas que se encontra em posse ou propriedade de pessoas jurídicas estrangeiras no Brasil atualmente e em verificar o espaço estadual registrado nessas condições, bem como pela tentativa de analisar a destinação das áreas, visando à identificação do que essas empresas buscam produzir nas terras brasileiras.

A temática escolhida para o desenvolvimento do presente estudo é importante para a compreensão dos processos socioeconômicos do meio rural brasileiro, em especial no que tange à criação de uma nova dinâmica sobre quem são os “novos proprietários” e o que passam a produzir no campo. Essas demonstrações serão importantes para o desenvolvimento de novos estudos que poderão apurar, por exemplo, os reflexos desses fatos no desenvolvimento econômico do país, na elaboração de políticas públicas que envolvam a temática sobre terras etc.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo busca-se apresentar o referencial teórico reunido para a elaboração da pesquisa, com o intuito de demonstrar os principais conceitos e aspectos que envolvem o problema e os objetivos do trabalho. Inicialmente, são tecidas considerações sobre a temática do *Land Grabbing* e da estrangeirização de terras encontradas na literatura acadêmica. Posteriormente, visando a introduzir o caso do Brasil, traz-se o contexto histórico que envolve a apropriação de terras no país, a fim de expor e compreender pontos importantes da evolução do mercado e os motivos que possivelmente o conduziram à situação atual. Em seguida, trazem-se aspectos do mercado de terras atual, para, ao fim, analisar-se a legislação brasileira que regulamenta a temática da aquisição de terras por estrangeiros, visando a estabelecer, dessa forma, uma relação entre história, consequências e permissões ou restrições encontradas no sistema fundiário brasileiro.

2.1 O LAND GRABBING E A ESTRANGEIRIZAÇÃO

O comércio transnacional de terras tem sido um tema amplamente debatido pelas instituições públicas e privadas no Brasil e no mundo. O fenômeno da aquisição de terras por estrangeiros é comumente citado pela literatura acadêmica sob o termo *land grabbing*, associado à aquisição, à apropriação ou à grilagem de terras em territórios internacionais. Este termo é objeto de uma grande polêmica semântica discutida na academia, pois não há uma tradução exata para a palavra *grabbing*. No Dicionário Cambridge, *grab* é “arrebatar”, “agarrar”.

Apesar das discussões semânticas, o fenômeno vem sendo pesquisado e acompanhado por diversas instituições. John Wilkinson (2017, p. 13) faz uma breve síntese sobre como as instituições identificaram inicialmente o fenômeno e passaram a estudá-lo:

Foi a ONG Grain que primeiro chamou atenção para o fenômeno de grandes investimentos em terras e que o batizou de *land grabbing*, dedicando-se a montagem e ao acompanhamento de um banco de dados para mapear esses investimentos a partir de notícias publicadas na imprensa. Em seguida, a International Land Coalition (ILC), uma rede que reúne 116 organizações de 50 países, em parceria com a FAO, a Comissão Europeia e a Gates Foundation, estabeleceu o Land Portal com a mesma finalidade. Posteriormente, foi desenvolvido o site Land Matrix em colaboração com o Instituto Frances de Pesquisa em Agricultura Tropical (Cirad) e o órgão de cooperação do governo alemão (GIZ), bem como vários centros acadêmicos. O Centro Internacional de Pesquisa Florestal (Cifor) também montou um banco de dados sobre essas aquisições. Com base nesses dados, um estudo do Banco Mundial confirmou a novidade e a abrangência desses investimentos.

Com efeito, a partir da constatação de grandes investimentos que envolviam áreas de terras em larga escala, e pela percepção de que muitos desses investimentos partiam de atores e capitais estrangeiros, o fenômeno do *land grabbing* ou da estrangeirização passou a ser alvo de estudos e debates (WILKINSON, 2017). Cabe citar que, para este autor, o termo refere-se a transações que vão além das negociações “em grande escala”, que, apesar de frequentes nesse processo, não são a regra geral.

As apropriações transnacionais de terras tiveram início e se expandiram a partir do ano de 2008, no contexto de uma crise alimentar, energética e financeira que emergiu no período. A súbita alta dos preços das *commodities* foi forte influência para que os países importadores de alimentos buscassem terras em outros territórios como possibilidade de garantir a sua segurança alimentar, obtendo, assim, o controle direto da produção agrícola. Além disso, a volatilidade do mercado financeiro também foi fator influente na decisão das nações de transferir seus investimentos para ativos mais estáveis, como a terra (SOUSA; LEITE, 2017, p. 2).

O fato é que, atualmente, noticia-se uma explosão de transações transnacionais de terras, cujos interesses giram principalmente em torno da acumulação de capital e da produção e exportação de fibras, alimentos, ração animal e biocombustíveis, e está diretamente relacionada à aquisição de terras em países em desenvolvimento, com abundância de recursos naturais (ANDREATTA *et al*, 2020, p. 3).

Evidencia-se, portanto, que a aquisição da posse ou da propriedade de terras por estrangeiros vem sempre acompanhada de uma intenção por parte dos investidores, seja a produção de *commodities*, seja o investimento de capital. Os autores Reydon e Fernandes (2017, p. 3) afirmam que, em processos de aquisição de terras por estrangeiros, “a terra, no capitalismo ou nas economias de negócios, é sempre adquirida considerando seu caráter dual: é, ao mesmo tempo, um bem produtivo e um ativo líquido, e é, portanto, objeto de especulação”.

Além disso, fenômeno tem causado preocupação a diversos estudiosos que relacionam a prática ao desenvolvimento de agriculturas insustentáveis, à causa de impactos ambientais e à violação dos direitos humanos, causada, em si, pela expulsão irregular de grupos de pessoas nativas das áreas objeto de contrato, dentre outros problemas. É o que afirmam os autores Coscieme *et al* (2018, p. 2), para quem “a grilagem de terras é muito mais frequentemente associada a práticas agrícolas insustentáveis, impactos ambientais e violação dos direitos humanos”, do que a supostas vantagens decorrentes do recebimento de investimentos

estrangeiros no território nacional.

Reydon e Fernandes (2017) afirmam que há dois grupos de países que figuram com destaque na busca por aquisição de terras em territórios estrangeiros, quais sejam, países ricos em capital, mas com insuficiência de terra e água, indicados pelos autores como países do Golfo; e países que enfrentam crescimento populacional acentuado e, portanto, têm a segurança alimentar como uma preocupação. Estes seriam países como Índia, China e Coreia do Sul. Os autores asseveram que ambos os grupos estão em busca de terras estrangeiras, especialmente em países subdesenvolvidos, visando as extensões de terra e o custo baixo para a produção.

A Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) publicou um documento elaborado pela Eco Ruralis – uma organização de camponeses da Romênia, país europeu, que trabalha internacionalmente na defesa dos direitos dos camponeses e promove ações contra a grilagem de terras – buscando definir o termo *land grabbing*. A organização levou em consideração questões como: o tamanho da terra (qual é o tamanho da apropriação?); pessoas envolvidas (quem pode ser considerado o *land grabber*?); a forma de controle (como é o terreno controlado?); a legalidade da transação (a apropriação de terras é legal ou ilegal?); e a destinação da área (como a terra é utilizada e para quê objetivo?). A Eco Ruralis, a partir dessas questões, acabou definindo o seguinte conceito, publicado então pela FAO (2016, p. 2):

Land grabbing pode ser definido como sendo o controle (seja por meio de propriedade, arrendamento, concessão, contratos, cotas ou poder geral) de valores maiores do que os locais típicos de terras por qualquer pessoa ou entidade (pública ou privada, estrangeira ou doméstica) por qualquer meio (legal ou ilegal) para fins de especulação, extração, controle de recursos ou mercantilização às custas do camponês, da agricultura, da agroecologia, da administração da terra, da soberania alimentar e dos direitos humanos.

Borras Jr. e Sauer (2016), autores influentes na discussão acadêmica em torno da definição do conceito de *land grabbing*, relatam que o fenômeno é também associado ao controle sobre a cadeia de valor ou ao controle sobre as relações de trabalho no campo, e não somente ao controle sobre a terra em si; ou, por vezes, é definido como a aquisição de terras em larga escala; ou, ainda, associado ao conceito “grilagem”, entendido no nosso vocabulário como privatização ilegal de terras públicas ou apropriação ilegal. Os autores deram ao termo uma definição relativamente ampla (2016, p. 13):

[...] a melhor opção (certamente com baixo apelo midiático) é traduzir *land grabbing* como apropriação de terras. Em primeiro lugar, apropriação descreve o fenômeno porque “[...] implica na transferência de propriedade, de direitos de uso e do controle” sobre terras [...]. A transferência pode se dar via diferentes tipos de transações – legais, ilegais ou mesmo não legítimas –, o que não necessariamente implica em compra, pois há muitos casos de *leasing* ou arrendamentos, mas sim no controle sobre terras e sobre recursos.

Reydon e Fernandes (2017), ao realizar estudo sobre o *land grabbing* no Brasil, tecem considerações sobre as críticas e as apologias à prática em geral. Os autores relatam que, para os críticos, que já adotam a nomenclatura “grilagem de terras” para referir-se à questão, há um rol de preocupações que envolvem: o propósito único dos investidores em valorização do capital e especulação imobiliária; possível deficiência do abastecimento adequado de alimentos a populações vulneráveis e pobres, tendo em vista que os investimentos partem de países ricos que objetivam acumular terras em países pobres; a extinção de comunidades camponesas, em razão da apropriação da riqueza oriunda tanto da terra como da renda fundiária; esgotamento de recursos naturais, haja vista a necessidade de produção de combustíveis etc.

Além dessas questões, os mesmos autores indicam a necessidade de analisar a questão sob a perspectiva do mercado imobiliário. Eles sugerem que os preços das terras brasileiras possivelmente podem ter sofrido grande aumento justamente pela procura e compra por estrangeiros. O Brasil, segundo eles, recebe atualmente o valor estimado de um terço dos investimentos de nível global, tendo em vista a ampla oferta de terras do país. Eles reforçam, ainda, que as economias voltadas para o negócio são financeirizadas desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o que tornou a aquisição de ativos um investimento especulativo, o qual pretende sempre o maior retorno financeiro, ficando num segundo plano o retorno produtivo.

Reydon e Fernandes (2017) expressam em seu estudo defender a posição de que a aquisição de terras por estrangeiros pode ser prejudicial economicamente, socialmente e ambientalmente, caso sejam identificados problemas nos territórios adquiridos. Os autores defendem também o importante papel que o Estado deve desempenhar na regulação dessa prática, sugerindo que, dessa forma, a decisão sobre a venda caberá ao Estado local. Eles ressaltam, entretanto, que mesmo que as aquisições possam vir a gerar desenvolvimento para o território quando bem administradas pelo Estado, existe ainda a ausência de garantias de que esse será um processo tranquilo ou de que os governos não serão corrompidos.

Castro (2016) cita que a aquisição de terras por estrangeiros e a adequada gestão e governança dessas transações podem evitar ataques à segurança nacional, evitar o domínio da infraestrutura por estrangeiros, a prevenção da especulação estrangeira, o controle dos

investimentos estrangeiros, o controle sobre a produção de alimentos, além da regulação da imigração e preservação dos aspectos sociais da nação.

Reydon e Fernandes (2017) citam estudo realizado na África, país que também tem sido visado por investidores internacionais, no qual se defende a intervenção do Estado na regulação da aquisição de terras por estrangeiros para: a) proteger o direito de propriedade da sua população primeiramente, especialmente de comunidades mais vulneráveis; b) garantir transparência efetiva nos procedimentos de aquisição de terras e seus respectivos contratos; e c) assegurar que haja a participação dos governos na regulação das condições para aquisições, visando garantir a preservação do desenvolvimento local.

Ao utilizar o caso brasileiro para ilustrar seu estudo sobre o *land grabbing*, Reydon e Fernandes (2017) demonstram que a experiência de tentar impor a regularização da entrada de estrangeiros por intermédio de restrições legais não funcionam de forma efetiva, uma vez que o país não conta com um delineamento jurídico e institucional eficaz de gestão agrária. Segundo eles, o Brasil nem sequer conta com um cadastro fidedigno de suas terras públicas e nem das privadas, não tendo registro real sobre a questão. Os autores, ao concluírem o estudo, demonstraram evidências de que o complexo normativo brasileiro, em decorrência da falta de regulamentação da propriedade fundiária e das inconformidades do registro fundiário, não detém o controle adequado sobre a aquisição de terras por estrangeiros.

2.2 O HISTÓRICO DA APROPRIAÇÃO DE TERRAS NO BRASIL

A fim de compreender o espaço territorial brasileiro atual, se faz necessária a contextualização histórica da apropriação de terras no país.

A Coroa Portuguesa, por ter sido a “descobridora” do território brasileiro, tomou posse das terras que hoje compreendem a dimensão nacional do Brasil por aquisição originária, ou seja, como se as terras fossem virgens e como se não houvesse senhorio anterior. Dessa forma, os portugueses puderam aplicar as normas de governança territorial trazidas do seu país, ou seja, instituíram sesmarias no território brasileiro. Sesmarias eram espécies de contratos de alienação territorial pelos quais o proprietário da terra (no caso, a Coroa) não a transferia a terceiros, mas cedia seu domínio útil mediante algumas condições, como o pagamento de um pagamento anual (chamado de foro) ou, mais utilizado no sistema sesmarial, a manutenção de cultivo da área em tempo determinado, sob pena de perder o domínio útil sobre a terra e tê-la repassada a outro detentor que a cultive, tudo sob o controle de conselhos municipais. Com o crescimento do mercado da cana de açúcar, cultivo esse que

demandava grandes extensões de terra, a própria Coroa optou por ignorar as leis que regulamentavam as sesmarias para passar a conceder terras àqueles que demonstrassem ter recursos para construir engenhos de açúcar (ABREU, 2019).

Martins *et al* (2021) apontam que essa forma de concentração de terras adotada no período pré-colonial (até 1530) e colonial (entre 1530-1822) norteou o histórico da estrutura fundiária no Brasil rumo à distribuição desigual de terras, cenário que foi agravado pela publicação da Lei de Terras de 1850 e pela expansão do capitalismo agrário, quando a terra passou a ser precificada, facilitando a posse apenas para grandes latifundiários.

A Lei de Terras, Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, portanto, reconheceu as antigas sesmarias concedidas, ratificando as posses, e instituiu que a compra seria a única forma de aquisição de terras a partir de então. *Ipsis litteris*, citam-se as disposições dos primeiros artigos da referida lei:

D. Pedro II, por Graça de Deus e Unanime Acclamação dos Povos, Imperador Constitucional e Defensor Perpetuo do Brasil: Fazemos saber a todos os Nossos Subditos, que a Assembléa Geral Decretou, e Nós queremos a Lei seguinte:

Art. 1º Ficam prohibidas as aquisições de terras devolutas por outro titulo que não seja o de compra.

Exceptuam-se as terras situadas nos limites do Imperio com paizes estrangeiros em uma zona de 10 leguas, as quaes poderão ser concedidas gratuitamente.

Veja-se que o texto da Lei de Terras dispõe que terras devolutas são aquelas sem destinação pelo poder público; as que não estivessem em domínio particular por título legítimo; as que não tivessem sido doadas em sesmarias; e as que não tivessem ocupadas por posses (art. 3º). Em resumo, qualquer terra que não tivesse destinação conhecida e regular poderia ser adquirida somente mediante compra (BRASIL, 1850).

Pode-se depreender, portanto, que o processo de colonização do Brasil possui um histórico de mercantilização da terra, que inicialmente outorgava domínios para quem pudesse produzir, depois para quem tivesse recursos para construção de engenhos visando à comercialização de açúcar e, por fim, concedendo títulos apenas a quem tivesse condições de adquiri-los onerosamente.

Somado a esse histórico, diga-se, mercantilista, tem-se que, conforme mencionam os autores Kato e Leite (2020), no Brasil, entre os anos 1960 e 1970, época na qual ocorreu a instauração do regime militar, houve a expansão da modernização da agricultura devido às diretrizes do período histórico conhecido como Revolução Verde, que objetivava promover o crescimento da produtividade no campo por meio da implementação da modernização do

setor agrário. Esse movimento, apesar de ter sido fundado sob a promessa de contribuir para a erradicação da fome, beneficiou latifundiários e ocasionou o desenvolvimento da agricultura capitalista, causando uma maior desigualdade no campo (Cattelan *et al*, 2020).

Ainda no ano de 1964, em meio à regência do governo militar, foi publicado Estatuto da Terra sob a Lei nº 4.504/1964, a qual visava regular os “direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola”.

Importa citar que a reforma agrária, segundo conceitua Sobreiro Filho *et al* (2019), é um processo por meio do qual o Estado interfere na esfera privada relativa aos direitos sobre a propriedade e a posse, especificamente de terras agricultáveis, com o objetivo principal de erradicar desigualdades sociais no âmbito camponês por meio da realização do que os autores chamam de “transformação fundiária”, que, em outras palavras, pode-se dizer que é a redistribuição de terras com destinação a pessoas ou grupos que não detêm poder aquisitivo para a compra de terras privadas. Os autores mencionam, ainda, que a reforma agrária deve ser acompanhada de medidas de assistência social e técnica, visando amparar os assentamentos de reforma agrária com medidas de fomento à produção.

Para Cattelan *et al* (2020, p. 140), no entanto, o Estatuto de Terra visava amparar a política de colonização agrária que, conforme entendem os autores, é um processo que em nada tem a ver com a reforma agrária, uma vez que “a colonização é feita, em regra, em terras públicas e a reforma agrária tem por premissa a função social da terra, relativa à propriedade privada, devendo implicar em redistribuição e não na distribuição”, o que teria sido a intenção do instrumento legal à época. Estes autores indicam que a Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988 foi que representou uma nova esperança em relação à política de reforma agrária no Brasil, uma vez que, com a redemocratização do país, a partir de novas articulações dos movimentos sociais, restou inserido no texto constitucional o conceito de função social da propriedade, por meio do qual se entende que a terra deve cumprir sua função social, caso contrário, poderia ser desapropriada para fins de reforma agrária (CATTELAN *et al*, 2020).

Entretanto, em seu estudo sobre a reforma agrária nos diferentes ciclos políticos do Brasil, Cattelan *et al* (2020, p. 159) concluíram que, apesar de ser perceptível a tentativa de iniciar uma política de reordenamento agrário, não se pode afirmar que efetivamente tenha ocorrido uma reforma agrária no país, uma vez que as ações dos governos ao longo dos anos foram meramente paliativas, “com vistas a conter conflitos agrários, reduzir os conflitos ideológicos e atenuar as tensões da expectativa dos movimentos sociais e dos sem-terra”.

Nesse contexto de minimizar conflitos, ainda na década de 1990, surgiu a chamada “reforma agrária de mercado”, realizada por meio de políticas como o Programa Cédula da Terra, o Programa de Acesso Direto à Terra e o Programa Novo Mundo Rural, e também pela criação do Banco da Terra, instituído pela Lei Complementar nº 93/1998, foi criado para incentivar o financiamento de terras por trabalhadores rurais que não fossem proprietários de outra área (BRASIL, 1998).

Já em 2017, houve a promulgação da Lei nº 13.465, que dispõe sobre “a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, e institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; atua sobre a política de regularização fundiária rural e urbana, incluindo a Amazônia legal, além de modificar procedimentos de alienação de imóveis públicos” (BRASIL, 2017). Segundo Cattelan *et al* (2020), esse instituto legal possibilitou a concessão de um título definitivo para quem ocupasse imóvel da União irregularmente, inclusive sobre espaços englobados pela Amazônia Legal, o que conseqüentemente suscita uma ideia de institucionalização da grilagem de terras.

Nesse contexto, verifica-se que, a adoção de medidas governamentais que somente se aproximavam da intenção de uma reforma agrária, mas que nunca chegaram a efetivá-la, somado ao contexto histórico sobre a distribuição fundiária no Brasil, contornam o fato de que o desenvolvimento econômico do país desde sempre visou interesses externos, ou seja, “a política fundiária brasileira sempre esteve atrelada ao latifúndio, privilegiando a concentração de terras, em vez de sua distribuição” (ABREU, 2019, p. 47).

Invocar a proteção da propriedade pela ordem constitucional, enquanto direito fundamental, é uma das formas mais eficientes de defender os interesses dominantes. Aliado a isso, o fato de o texto constitucional conferir um tratamento especial àquelas terras que demonstrem níveis “satisfatórios” de produtividade, não sendo esta passível de desapropriação, fortalece a lógica da concentração fundiária e o discurso da proteção absoluta da propriedade rural produtiva.

Kato e Leite (2020, p. 462) apontam que as discussões acadêmicas sobre a questão da reforma agrária no Brasil ganhou, nos últimos quarenta anos, uma nova perspectiva, vindo a dividir os estudiosos do tema em duas frentes, em geral, opostas. Os autores mencionam que:

De um lado há aqueles que defendem a centralidade da reforma agrária na construção de um projeto de desenvolvimento autônomo para o país e na promoção da justiça social. De outro, há os que apregoam que o debate sobre a democratização da estrutura agrária teria sido superado pela modernização da agricultura e que o

problema do campo brasileiro hoje seria a aplicação de mais tecnologia na produção. A questão agrária, segundo esses últimos, estaria ultrapassada e superada pelo sucesso alcançado com o modelo de modernização da agricultura brasileira.

Para John Wilkinson (2017), no entanto, o colonialismo tradicional não é mais uma opção viável nos dias atuais, quando há uma intensa presença dos Estados e de empresas investidoras buscando por terras, fazendo surgir, assim, uma nova forma de apropriação, também citada na literatura por *land grabbing*, conforme veremos adiante, o que fragiliza e até exclui a adoção de medidas de apropriação originárias do colonialismo, especialmente no caso de países emergentes. A atual conjuntura do mercado de terras, envolvendo a alta da financeirização de ativos como a terra e os projetos agropecuários, explica tais mudanças que envolvem as novas dinâmicas de apropriação de terras.

Martins *et al* (2021, p. 35) indicam que somente houve a edição da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, que trata da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil, e do Decreto nº 74.965/74 que a regulamenta, em decorrência dos “escândalos relacionados à forma ilegal de apropriação de terras na Amazônia (15 milhões de hectares) por estrangeiros na década de 60, sobretudo por norte-americanos com intermédio de funcionários do próprio governo brasileiro” (p. 9), tendo sido este um marco histórico acerca da regulamentação legal da apropriação de terras no Brasil.

O quadro a seguir mostra, de forma sintetizada, o histórico das principais legislações brasileiras que tratam da questão sobre terras:

Quadro 1 – Histórico de regulamentações legais sobre terras no Brasil

Ano/Período	Documento
1530	Sistema de Sesmarias A terra era de propriedade da Coroa e era concedida para uso. Vigorou até 1822
1822 – 1850	Ausência de sistema de regularização de terras
1850	Lei de Terras Acesso à terra pela compra e regularização dos títulos de Sesmarias
1964	Estatuto da Terra – Lei 4.504 Regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola
1971	Lei 5.709 Regulamenta terras de estrangeiros
1972	Lei 5.868 Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR
1979	Lei 6.634 Regulamenta faixas de fronteira
1988	Constituição Federal Instituiu a função social da propriedade
1993	Lei 8.629 Lei da Reforma Agrária
1994	Lei 8.935 Lei dos Cartórios – Dispõe sobre serviços notariais e de registros de terras

1999	Portaria 596 do INCRA Recadastramento de terras (10 mil há Amazônia legal)
2001	Lei 10.267 Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR
2009	Lei 11.952 Criação do Programa Terra Legal e regularização de posses na Amazônia Legal até 1.500 ha, até 4 módulos fiscais
2016 – 2017	Lei 13.465 Regularização de posses até 2.500 ha em todo o território nacional em terras do INCRA
2019	MP 910 Regularização de posses até 2.500 há em todo o território nacional em terras do INCRA e da União

* Elaborado pela autora, com base na palestra “Processo histórico de regularização fundiária” de Sérgio Sauer, disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=H0IC4_CCp0g&ab_channel=GEPADUFRGS

Pelo presente item pretendeu-se, portanto, apenas demonstrar de forma breve as bases históricas e legais da apropriação fundiária brasileira, dando-se ênfase às questões que envolvem o domínio de terras por agentes que detinham capacidade de desenvolver o fator produtivo da terra e/ou a adquirir mediante compra, o que, conforme será visto a seguir, está diretamente relacionado às formas de apropriação de terras existentes no mercado atual.

2.3 O DESENVOLVIMENTO DO MERCADO DE TERRAS ATUAL

As discussões que envolvem o mercado de terras no Brasil têm duas frentes: a primeira está relacionada à compra e venda de terras dentro do país, de produtores para produtores ou para grupos de produtores, ou mesmo para empresas rurais, devido às dificuldades que muitos produtores enfrentam ao tentar manter-se no campo, fazendo com que a venda de terras seja vista como uma opção para o produtor brasileiro; e a segunda frente está relacionada com o mercado transnacional de terras, processo caracterizado pela compra e venda ou arrendamento de terras brasileiras por estrangeiros.

Segundo Castro (2016), a terra, enquanto meio de produção, é diferenciada de outros meios, como o trabalho e o capital, em razão da sua multifuncionalidade: ela é, concomitantemente, “um recurso natural, um espaço de moradia, um meio de produção e um bem durável, ou seja, um ativo que pode ser utilizado como reserva de valor” (p. 29).

O mercado de terras trata, basicamente, de negociações sobre terras e pode envolver diversas espécies de negócio, desde a aquisição de terras propriamente dita até o mero investimento em projetos nela desenvolvidos ou no seu fator produtivo. Nesse sentido, tanto as características da terra (localização, infraestrutura, tamanho), quanto os objetivos do negócio (moradia, exploração, produção) são passíveis de afetar seu preço no mercado

(Castro, 2016).

Com efeito, a dinâmica do mercado de terras está diretamente relacionada à dinâmica dos preços das terras. Os preços norteiam os agentes privados nos negócios de compra e venda, bem como são balizadores dos programas de governo e da política de tributação. Ou seja, os preços, no mercado de terras, “surgem como uma variável relevante para compreender o uso que os agentes econômicos dão a esse recurso e também aparecem como um sinal a ser levado em conta pelos formuladores de políticas” (PLATA, 2006, p. 126).

Para Reydon *et al* (2006, p. 126), “dentro de um determinado espaço geográfico, o preço de mercado da terra rural reflete a situação de sua estrutura de mercado, que, por sua vez, está determinada pelo seu entorno socioeconômico e político”.

Plata (2006) aduz que, no caso do Brasil, verifica-se que, desde o ano de 1995, programas como a Reforma Agrária, a Cédula da Terra e o Banco de Terras vêm dando alicerce para a aceleração política fundiária do país, cujo desenvolvimento, ao mesmo tempo, depende e influencia os preços do mercado, uma vez que eles variam de acordo com as conjunturas socioeconômicas e políticas de um território.

As variáveis que mais influenciam as dinâmicas do mercado e do preço das terras, segundo Plata (2006), seriam: a) oferta/demanda, envolvendo as expectativas de ganhos dos agentes; e b) as rendas oriundas do fator produtivo da terra e a sua busca para o desenvolvimento de atividades agropecuárias. No caso do fator produtivo, a busca por terra para produção envolveria outros fatores como os preços dos produtos cultivados, o custos dos insumos e das condições da produção (maquinário, tecnologia etc). Além disso, em algum grau, a infraestrutura em termos de disponibilidade de água para irrigação e logística de transporte, a legislação de proteção ambiental, crescimento populacional, o contexto inflacionário, os impostos, a burocracia das transações etc, também seriam variáveis influenciadoras dos preços (PLATA, 2006).

Castro (2016) ressalta, ainda, que o grau de transparência e de formalidade das transações, somados à capacidade de controle das instituições públicas sobre vendas a arrendamentos, também podem configurar fator condicionante do mercado de terras de determinado território. Conforme cita o autor, o termo “opacidade” é utilizado para conceituar a oposição à transparência relativamente às deformidades que ocorrem no mercado de terras.

Reydon *et al* (2006) realizaram estudo que demonstra, ainda, que o tamanho da área de terras a ser adquirida também pode influenciar no seu preço. Segundo os autores, há uma relação inversamente proporcional entre a dimensão dos imóveis rurais e o seu preço, de forma que as transações que envolvem grandes extensões de terras rurais, geralmente, são

efetuadas com menor preço por hectare, o que não ocorre com as áreas menores. Em síntese, a dimensão da área de terras afeta de forma inversa o preço de mercado, em razão de três atributos: a) a liquidez, traduzida pelo grau de dificuldade de venda e consequente transformação do ativo em dinheiro, isso porque áreas muito extensas são mais difíceis de serem negociadas por demandarem do comprador grande aporte de valores; b) as probabilidades de renda obtidas pela produção, uma vez que, segundo afirmam os autores, pela sua extensão, é possível que haja heterogeneidade na terra em termos de qualidade, o que influencia na produção; e c) os custos de manutenção da terra, que são maiores em áreas mais extensas, envolvendo tanto os custos com a produção quanto a carga tributária incidente.

Em síntese, pode-se dizer que figura como pano de fundo da busca por terras o interesse nos ganhos que ela pode proporcionar. As diversas variáveis que podem interferir no seu custo são levadas em consideração sob a perspectiva dos ganhos futuros e da segurança sobre a manutenção desse ganho, sendo este o fator que determina a escolha pelo investimento neste ativo.

O preço da terra como ativo é o resultado das negociações entre compradores e vendedores no mercado de terras. O negócio sempre é realizado quando o comprador tem expectativas mais elevadas sobre os ganhos futuros daquela terra do que o vendedor. Consequentemente, os movimentos das expectativas sobre os ganhos futuros advindos da terra e, portanto, de seus preços são as variáveis mais importantes para compreender a dinâmica do mercado de terras.

(...)

O mercado da terra é o espaço, não necessariamente físico, onde a terra está sendo negociada a um preço determinado em função das expectativas de ganhos do comprador e do vendedor. Nesse mercado, a terra é comprada ou vendida quando os agentes que participam do negócio esperam obter ganhos globais mais elevados do que com outros ativos (PLATA, 2006, p. 128).

Nesse contexto de expectativa de ganhos sobre a terra, muitos autores relatam a conjuntura atual do mercado de terras como uma consequência da expansão da financeirização da agricultura que ocorreu no período denominado como “*boom das commodities*” (Martins *et al*, 2021). Com efeito, os anos de 1999 a 2012 são assim conhecidos em razão da alta dos preços internacionais que refletiu na valorização financeira das *commodities*.

Segundo Kato e Leite (2020), o *boom das commodities* foi responsável pelo aumento da entrada de divisas internacionais em países que adotavam o modelo neoextrativista, como o Brasil, proporcionando uma expansão do agronegócio.

Santos e Milanez (2013) conceituam como neoextrativista o país que pauta seu desenvolvimento econômico no crescimento fundado na extração de recursos naturais

disponíveis no seu território, na pouca diversificação em termos de cadeias produtivas e no direcionado à inserção do país internacionalmente. Para os autores, o modelo neoextrativista foi adotado por muitos países da América Latina, que viram na utilização de seus recursos naturais uma saída para as recorrentes crises econômicas enfrentadas.

Kato e Leite (2020) mencionam que a alta dos preços internacionais induziu à produção de *commodities* ao crescimento nos territórios, especialmente em áreas nas quais era possível a expansão da fronteira agrícola, o que foi perceptível em países da América Latina como a Argentina, a Bolívia, o Brasil e o Paraguai, dedicados à produção de culturas temporárias.

Entre 1990 e 2014, por exemplo, a área cultivada com soja mais do que triplicou na América Latina, com mais de 90% concentrada no Brasil e na Argentina. No Brasil, as áreas cultivadas com soja saltaram de 1,3 milhões para 35,9 milhões de hectares entre 1970 e 2019, passando a ocupar mais do que 50% das áreas destinadas a lavouras temporárias (CONAB, 2020). Essa expansão acelerada [...] revela o processo de territorialização da soja. (Kato; Leite, 2020, p. 467).

Por outro lado, pode-se perceber que, se no passado atores financeiros já figuravam em importantes papéis frente aos mercados e ao financiamento da modernização da agricultura, nos tempos atuais é possível notar o crescimento exponencial da “financeirização do sistema agroalimentar” e a “desregulamentação de mercados financeiros” (KATO; LEITE, 2020, p. 467). Para os autores, “essa conjuntura multiplica as oportunidades produtivas e especulativas de acumulação no setor agrícola”. Dessa forma, tem-se que, junto das tradicionais corporações que já atuavam no campo agrícola, cada vez mais novos atores financeiros buscam a sua inserção em investimentos no meio rural, o que também ocasiona a ampliação da diversidade de instrumentos financeiros atrelados a terra e a agricultura (KATO e LEITE, 2020).

Além disso, a nova configuração corporativa que envolve a denominada “Agricultura 4.0”, que induziu a aplicação de grandes investimentos oriundos de outros setores no agronegócio, especialmente da tecnologia (tratamento de dados massivos e internet, por exemplo), somada à expansão da demanda por produtos destinados à fabricação de biodiesel e bioplásticos que decorre da preocupação com as mudanças climáticas (crescimento da demanda por soluções ecológicas), levam ao aumento da pressão global por terras (CPT, GRAIN, AATR e ABRA, 2020).

Kato e Leite (2020) apontam que a terra e os projetos agropecuários têm surgido como alternativa relevante no processo de escolha para aplicação de investimentos financeiros. Eles

passaram a ser ponderados como ativos atrativos a partir da crise financeira de 2008, justamente por consistirem em investimentos que não estão atrelados ao tradicional mercado financeiro, promovendo uma abertura na diversificação dos portfólios dos investidores que permite uma melhor gestão dos riscos.

Para Reydon *et al* (2006), as formas de diversificação das aplicações de investimentos financeiros visam a redução dos riscos de perdas, bem como visam ativos que possam garantir, ao menos, a não ocorrência da diminuição da rentabilidade e a cobertura sobre o custo da oportunidade. Sobre o mercado de terras, os autores afirmam:

A terra agrícola, por ter um mercado secundário já formado, possui algumas características semelhantes às de outros ativos financeiros negociados em Bolsa. A terra também oferece uma renda anual pelo uso, semelhante aos dividendos, e seu valor residual de revenda varia em função das circunstâncias econômicas. Portanto, a terra, por ser um ativo permanente, de baixa depreciação e seguro, oferece boas condições e, em determinadas circunstâncias, pode concorrer com o mercado acionário. (Reydon *et al*, 2006, p. 182).

Nesse contexto, haja vista ampliação dessas possibilidades de investimento, há também a atração de novas e distintas entidades com interesse em terras: tipos diversos de investidores que detenham capital; firmas especializadas em gerenciar ativos, as quais criam instrumentos financeiros como os fundos; e companhias que já operam na agropecuária, como produtoras ou gerentes de produção (KATO; LEITE, 2020). Nesse sentido:

As grandes corporações transnacionais seguem desempenhando um papel central na promoção dos negócios com terras, com a formação de cadeias cada vez mais oligopolizadas e financeirizadas. Contudo, instituições não bancárias, em particular investidores institucionais, vêm crescentemente ganhando espaço. Num contexto de crescente liberalização, esses atores conseguem captar grandes quantias de capital, ao mesmo tempo em que ficam sujeitos a uma menor regulação. As estratégias variam desde aquelas que envolvem a compra da terra para ganhar com o seu aluguel ou arrendamento (*own-lease out approach*), a compra da terra para a realização de investimentos num projeto produtivo (*own-operate approach*), bem como aquelas que envolvem a compra da terra visando apenas aos ganhos financeiros, não estando interessados na produção agrícola, podendo ser arrendadas para que outros produzam (*lease-operate approach*) (KATO; LEITE, 2020, p. 472).

John Wilkinson (2017, p. 16) aduz que o Brasil e o cone Sul da América Latina tornaram-se o objetivo de um vasto grupo de investidores interessados em aplicar seu capital em terra e na atividade agropecuária desenvolvida nesse território. Dentre eles, o autor cita os seguintes tipos de capitais e investidores:

1. novos investimentos por empresas líderes nos seus setores agrícolas;
2. empresas líderes de cadeias próximas e sinérgicas;
3. empresas fora do setor identificando

novas sinergias (energia); 4. empresas de mineração; 5. Estados ricos em capital, mas com insegurança energética e/ou alimentar; 6. fundos de investimentos que incluem commodities agrícolas nos seus portfólios; 7. investimentos visando ao benefício de serviços ambientais; 8. empresas especializadas na compra e venda de terra agrícola.

Pode-se perceber que esses investimentos visam a terra por ser ela um ativo que, ao mesmo tempo, representa uma possibilidade de reserva de valor e também como fator de produção (Kato e Leite, 2020).

No mesmo sentido, os autores Reydon e Fernandes (2017, p. 1151) afirmam que, em processos de aquisição de terras em nível internacional, “a terra, no capitalismo ou nas economias de negócios, é sempre adquirida considerando seu caráter dual: é, ao mesmo tempo, um bem produtivo e um ativo líquido, e é, portanto, objeto de especulação”.

Nesse contexto de expansão das possibilidades de investimento para além do mercado financeiro comum, visando especialmente a terra e os projetos agropecuários, surge o interesse internacional na aquisição de áreas também em territórios estrangeiros. Desde a identificação dessas novas possibilidades de investimento, decorreu-se uma explosão de buscas internacionais por terras estrangeiras, envolvendo diversos países investidores e diversos países visados como destino desses investimentos.

Apesar da instituição de restrições legais (que veremos no próximo item deste trabalho), o Brasil tem figurado nas primeiras posições do *ranking* entre países que mais recebem investimentos estrangeiros no mundo, especialmente envolvendo negociações com terras. O Brasil possui uma extensão de 8,5 milhões de quilômetros quadrados, sendo o maior país da América Latina e o quinto maior país do mundo em extensão geográfica (The Land Matrix, 2021).

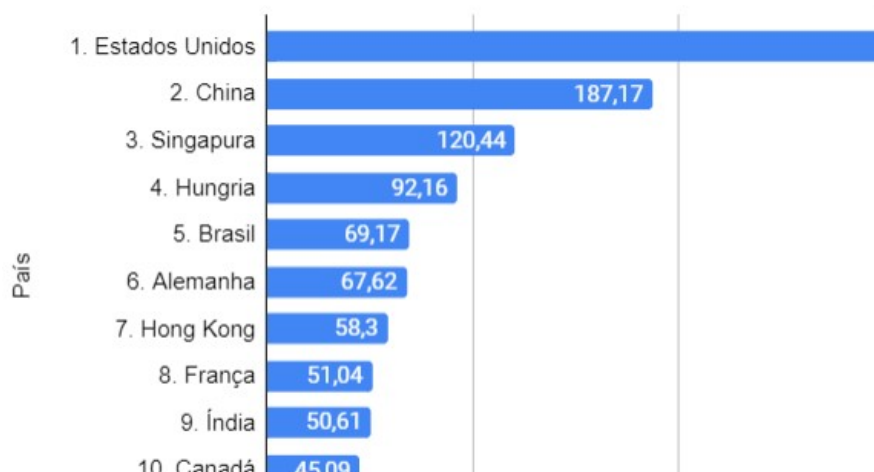
Dada a sua extensão territorial, que é vista com potencialidade para a expansão da fronteira agrícola, bem como considerando que suas terras localizam-se em clima propício para a produção de *commodities* e que, conforme já mencionado, o país tem surgido no cenário internacional como grande produtor e exportador de matéria-prima, além, é claro, do estímulo político e governamental proporcionado para que o país se desenvolva financeira e economicamente a partir da expansão do agronegócio, compreende-se, de início, a busca internacional por terras brasileiras, cujos números serão objeto de levantamento a ser realizado no decorrer desta pesquisa.

A título de ilustração inicial, relativamente às negociações que envolvem a busca por terra, o banco de dados Land Matrix (2021) identificou 1.865 acordos agrícolas transnacionais em nível mundial, dos quais 1.560 foram efetivamente concluídos. Os acordos correspondem

a um tamanho estimado de mais de 33 milhões hectares, sendo 30 milhões de ha objetos de contratos já concluídos. Os 10 países que figuram como alvos mais importantes dessas negociações, de acordo com tamanho são, em ordem decrescente, Indonésia, Ucrânia, Rússia, Brasil, Papua Nova Guiné, Argentina, Filipinas, Etiópia, Mianmar, Sudão do Sul e Gana. Ou seja, o Brasil figura em quarto lugar no *ranking* de países que, em termos de extensão de terras, mais teve negociações identificadas pela organização.

Em termos de Investimento Estrangeiro Direto, que envolve diversas movimentações de capitais internacionais visando investimentos em operações de outros países, o Brasil também vem ocupando posições significativas. No ano de 2019, por exemplo, ocupou a 5ª posição entre os países que mais receberam investimento estrangeiro direto, mensurados em dólares, conforme gráfico a seguir:

Figura 1 – Gráfico: Países que mais receberam IED em 2019



Fonte: elaborado pela autora com base em dados do https://pt.theglobaleconomy.com/rankings/fdi_dollars/

Flexor e Leite (2017, p. 24), demonstraram em estudo que o crescimento dos preços das *commodities* nos anos 2000 influenciou fortemente a dinâmica do mercado de terras no Brasil, pois impactou conjuntamente “o comportamento dos preços dos ativos fundiários, a produção de grãos e a expansão territorial do agronegócio”. Para os autores, esses efeitos demonstram a tendência agroexportadora do país e o seu posicionamento geopolítico, razão pela qual se explica a expansão dos interesses de capitais estrangeiros, financeiros ou agrários, pela apropriação de terras no Brasil, embora não seja presumível a conexão direta entre o recebimento de Investimentos Estrangeiros Diretos e o avanço dos preços dos imóveis rurais.

No mesmo sentido, Wilkinson (2017, p. 16) explica esse grande interesse pelo Brasil e

do cone Sul da seguinte forma:

A partir da primeira década de 2000, o Brasil e o cone Sul despontavam como o novo eixo do comércio mundial de grãos, sobretudo de soja, e de carnes. Esse espaço regional já havia suplantado os Estados Unidos na liderança tanto da produção quanto da exportação de soja e exibiu taxas de crescimento bem maiores, com a China substituindo a Europa e o Japão como o principal destino dessa mercadoria. Ao mesmo tempo, a produção de etanol a partir da cana-de-açúcar explodiu no Brasil, com a expectativa de se tornar o maior fornecedor de um mercado global em rápido crescimento. Já desde a década de 90, as grandes empresas canadenses e nórdicas de celulose iniciaram uma migração para o cone Sul, onde as monoculturas de eucalipto crescem três vezes mais rápido do que o pinho nos países do Norte.

[...]

Ao mesmo tempo, deve-se entender que essa estrangeirização foi identificada precisamente no momento em que o cone Sul passava por uma regionalização das suas empresas líderes nos agronegócios, dominada pela expansão de empresas brasileiras e argentinas em cada um dos respectivos mercados, bem como nos outros países da região – Uruguai, Paraguai e Bolívia. No caso brasileiro, esse movimento foi acompanhado pelo início de um processo vigoroso de transnacionalização das suas próprias empresas.

Para Wilkinson (2017), a grilagem de terras no caso brasileiro é marcada por um histórico de inúmeras ocupações de fronteiras levadas a efeito por meio de apropriação de terras públicas e até mesmo pela expulsão de comunidades nativas que não detinham titulações legais de propriedade. De fato, o caso de um fundo de investimentos ligado à Universidade de *Harvard* foi alvo de críticas e debates por ser associado ao despejo, de forma ilegal, de famílias tradicionais residentes em comunidades estabelecidas consuetudinariamente na região do Cerrado (GRAIN, 2020).

Wilkinson (2017), afirma que o termo *land grabbing* é extremamente adequado para caracterizar a experiência brasileira com a grilagem de terras. Embora os estudos analisados pelo autor não demonstrem, em si, os aspectos sobre as dinâmicas da prática, os estudos, ao menos, conseguem demonstrar a procedência desses investimentos, os quais, em maioria, aparentam ser conduzidos por atores e capitais de origem estrangeira, configurando uma “estrangeirização” de terras, no caso brasileiro.

O *land grabbing* ou a estrangeirização, na caracterização brasileira, tem sido relacionado(a) a expansão dos biocombustíveis; ao desafio de se atender a demanda global por alimentos nas próximas décadas; as estratégias de segurança alimentar por parte de Estados ricos em capital e com populações em rápida expansão, mas pobres em recursos agrícolas; a demanda específica da China; ou ainda a especulação financeira, dadas as novas regras de participação nas bolsas de *commodities* agrícolas e a nova fase de financeirização da agricultura e dos agronegócios. O Brasil tem sido alvo desses investimentos pela pujança do seu parque agroindustrial e por sua vasta fronteira agrícola ainda disponível. (Wilkinson, 2017, p. 18).

No caso do Brasil, Kato e Leite (2020, p. 466) afirmam que “a crise de liquidez do final dos anos 1990 foi fundamental para a centralização do agronegócio na agenda de prioridades da política macroeconômica brasileira” ou “economia política do agronegócio”. A reinserção do agronegócio na pauta política brasileira promoveu diversas iniciativas internas no país, conforme relatam os autores mencionados:

a) desenho de programas prioritários de investimento em infraestrutura territorial com “eixos de desenvolvimento”; b) um explícito direcionamento do sistema público de pesquisa agropecuária, manifesto pela reorganização da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA); c) a regulação “frouxa” do mercado de terras, com pouca regulação das terras devolutas (e, nos tempos recentes, aceleração das medidas de regularização fundiária) e do cumprimento da função social pelas propriedades privadas; d) mudanças nas políticas macroeconômicas, em particular, da política cambial. Esse relançamento proporcionou um quadro institucional de amparo à expansão do agronegócio em particular nas áreas de fronteira. (KATO; LEITE, 2020, p. 466).

Flexor e Leite (2017, p. 29), no entanto, alertam que, caso os preços das *commodities* parem de expandir, a tendência da demanda por terras, em consequência, também virá a diminuir, bem como haverá o decréscimo do recebimento de capital para aquisição de ativos agroalimentares e fundiários. Neste caso, é possível que o Brasil volte a enfrentar circunstâncias macroeconômicas de crises e incertezas. Para os autores, “não é improvável assistirmos a novas tentativas de reformas liberalizantes em áreas sensíveis como essa dos ativos fundiários, reforçando o patamar de forte concentração econômica e desigualdade social que marcam a economia e a sociedade brasileira”, em virtude da busca governamental pelo crescimento, visando determinado “estilo de desenvolvimento”.

2.4 ASPECTOS DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE A ESTRANGEIRIZAÇÃO DE TERRAS

A legislação brasileira atual permite transações como a compra e o arrendamento de terras por estrangeiros, pessoas físicas e jurídicas, com algumas restrições materiais (como o tamanho da área) e formais (como a formalização da compra e venda mediante escritura pública).

Inicialmente, importa caracterizar as pessoas físicas e jurídicas que são enquadradas como estrangeiras pela Lei nº 5.709/71 e cujos limites e restrições legais devem observar. São elas: a) pessoas físicas estrangeiras residentes no Brasil (art. 1º); b) pessoas jurídicas

estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil (art. 1º); e c) pessoas jurídicas brasileiras da qual participem a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no exterior (art. 1º, § 1º).

Tabela 1 – Caracterização das pessoas físicas e jurídicas

Lei nº 5.709/1971

Art. 1º	Art. 1º	Art. 1º, § 1º
a) pessoas físicas estrangeiras residentes no Brasil.	b) pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil.	c) pessoas jurídicas brasileiras da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no exterior.

Fonte: Lei nº 5.709/1971

O Decreto nº 74.965 de 26 de novembro de 1974 foi publicado para regulamentar a Lei nº 5.709/1971, dispondo sobre algumas restrições e outras permissões, no que se refere às áreas de terras adquiridas por estrangeiros, tanto pessoa física residente no país ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil.

O art. 5º do decreto prevê que a soma das áreas rurais pertencentes a pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, não poderá ultrapassar 1/4 da superfície dos municípios onde se situem, comprovada por certidão do Registro de Imóveis. No §1º do mesmo artigo, está disposto que as pessoas “de mesma nacionalidade” não poderão ser proprietárias, em cada Município, de mais de 40% do limite de 1/4 da superfície dos municípios, antes fixado.

Tabela 2 – Limitações legais sobre a aquisição de terras

Decreto 74.965/1974

50 módulos	¼ do município	Mesma nacionalidade 40%
A aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira não poderá exceder a 50 módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua.	A soma das áreas rurais pertencentes a pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, não poderá ultrapassar 1/4 da superfície dos Municípios onde se situem comprovada por certidão do Registro de Imóveis	As pessoas de mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias, em cada Município, de mais de 40% do limite fixado neste artigo.

Fonte: Decreto 74.965/1974

O art. 2º, §3º do decreto, por sua vez, determina que deverá ser autorizada por decreto, em cada caso, a aquisição além dos limites fixados, somente quando se tratar de imóvel rural vinculado a projetos julgados prioritários em face dos planos de desenvolvimento do País.

Cita-se também a previsão do art. 7º, que diz que a aquisição de imóvel rural por “pessoa física estrangeira” não poderá exceder a 50 módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua.

Castro *et al* (2017), afirmam, no entanto, que a limitação em 50 módulos fiscais é “etérea”, uma vez que a extensão dos módulos são variáveis entre os municípios brasileiros, e que o limite de ¼ do território de cada município é exorbitante, ao considerarmos a enorme extensão de superfície de alguns municípios brasileiros.

Verifica-se, ainda, que há no decreto algumas restrições formais, como aquela prevista no art. 7º, §4º do documento, dispondo que a autorização para aquisição por “pessoa física” condicionar-se-á, se o imóvel for de área superior a 20 (vinte) módulos, à aprovação do projeto de exploração correspondente.

O art. 13 do decreto, por sua vez, determina que empresas estrangeiras constituídas sob a forma de sociedades anônimas devem utilizar-se de ações nominativas nas transações.

Os artigos 3º e 9º dispõem que os títulos de propriedade devem ser feitos via escritura pública, só podendo ser lavrados após autorização da autoridade competente (INCRA ou Conselho de Defesa Nacional para área de fronteira) e devem observar as formalidades legais, sob pena de nulidade. Além disso, conforme art. 15, os cartórios de registro de imóveis devem enviar ao Ministério da Agricultura e ao INCRA a listagem trimestral de títulos lavrados em nome de estrangeiros.

As restrições legais citadas, segundo o decreto, não se aplicam às áreas rurais inferiores a 3 (três) módulos; às áreas rurais que foram transacionadas e registradas legalmente antes de 10 de março de 1969 (data da publicação da Lei nº 5.709/71); ou quando o adquirente tiver filho brasileiro ou for casado com pessoa brasileira sob o regime de comunhão de bens (Art. 5º, §2º, do Decreto nº 74.965/74). Também não serão aplicadas as restrições legais em caso de sucessão legítima (transmissão *causa mortis*); e caso a área seja objeto de constituição de garantia real e transmissão de propriedade fiduciária ou recebimento de imóvel em liquidação de transação com pessoa jurídica (Art. 1º, §2º, da Lei nº 5.709/71).

Cabe citar, ainda, a vigência da Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a faixa de fronteira do Brasil, e do Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980, que regulamenta a lei. Ambos visam à proteção da área considerada indispensável à Segurança Nacional, consistente na faixa interna de 150 Km de largura, paralela à linha divisória terrestre do

território nacional, a qual dá-se a designação de Faixa de Fronteira, estabelecendo proibições e restrições à aquisição dessas áreas por estrangeiros, como, por exemplo, que ao menos 51% do capital da empresa deve pertencer a brasileiros e ao menos 2/3 dos trabalhadores devem ter nacionalidade brasileira.

Além da legislação citada, importa mencionar que, em 19 de agosto de 2010, a Advocacia Geral da União – AGU publicou o Parecer nº 01 de 2010, visando ratificar as restrições e as permissões dadas pela Lei nº 5.709/1971, em um ato que validou a vigência da lei. A AGU ratificou a limitação da aquisição e do arrendamento de terras brasileiras por estrangeiros em no máximo 50 (cinquenta) Módulos Fiscais (o que vai de 5 a 100 hectares, de acordo com o município) e a posse de no máximo 25% da superfície um mesmo município, objetivando influenciar, com tal parecer, “a retomada de importantes mecanismos de controle, indispensáveis à conformação de política fundiária adequada ao Estado brasileiro” (item 9).

O mencionado parecer da AGU, emitido em 2010, revisou e alterou documento emitido anteriormente pelo órgão, o Parecer nº 181 de 1998. Em 1998, o órgão jurídico emitiu parecer com o entendimento, em síntese, de que as Leis nº 5.709/1971 e nº 74.965/74, por serem anteriores à Constituição Federal de 1988, não teriam sido recepcionadas pelo Constituição. Em outras palavras, abriu-se uma brecha legislativa, de forma que as aquisições e arrendamentos de terra por estrangeiros não estavam mais sob o crivo das referidas leis publicadas nos anos 1970. Diante da crescente busca por terras brasileiras, constatada anos mais tarde, a AGU resolveu então, em 2010, emitir parecer pela revogação do entendimento, sob o fundamento de que, desde a publicação do Parecer nº 181, “o Estado brasileiro perdera as condições objetivas de proceder ao 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” (item 6).

Wilkinson (2017, p. 18) explana sobre a questão, aduzindo que as brechas legislativas foram apoiadas pelo poder público diante do interesse pela expansão da fronteira agrícola, em razão, especialmente, da alta da demanda chinesa.

No Brasil, o novo *status* jurídico de empresas estrangeiras com sede no Brasil, definido na década de 1990, foi entendido como revogador da Lei 5.709/1971, que limitava investimentos por parte de estrangeiros. Na euforia da promoção do setor de bioenergia e da expansão da fronteira agrícola para atender a explosão da demanda chinesa, muitos investimentos estrangeiros foram acolhidos e apoiados com financiamento público. Depois da crise financeira global de 2007/2008, a descoberta do pré-sal, o encolhimento das expectativas em torno do mercado global de etanol e a própria campanha contra o *land grabbing*, a preocupação com investimentos estrangeiros em terras no Brasil ficou mais explícita. Não está claro se o estopim para um novo posicionamento foram os conflitos em torno dos

investimentos da Stora Enso no setor de celulose, que também envolvia a questão das terras de fronteira (LERRER e WILKINSON, 2013), ou as negociações chinesas para a compra de terras nos estados da Bahia e de Goiás (WILKINSON, WESZ e LOPANE, 2016). Qualquer que fosse o motivo imediato, o recurso encontrado foi o de reafirmar a Lei 5.709/1971 por meio de uma nova interpretação da AGU.

Ocorre que, para Frederico e Almeida (2019), o novo parecer da AGU obrigou os investidores estrangeiros a criar novas estratégias para ter acesso ao mercado de terras brasileiro, uma vez que seus interesses envolvem a aquisição de grandes áreas. Os autores citam que empresas passaram a buscar por outras formas de investir em terras e em projetos agropecuários brasileiros, de forma que os investidores buscaram outras práticas que possibilitassem, no fim das contas, o acesso às terras brasileiras, como, por exemplo:

a) compra de debêntures conversíveis em ações; b) aquisição de ações preferenciais, sem poder de voto; c) cessão de direito de superfície; e d) compra de empresas agrícolas proprietárias de terras. No primeiro caso, empresas brasileiras controladoras de terras emitem debêntures conversíveis em ações (títulos de dívida) adquiridas pelos investidores estrangeiros. Mesmo que os investidores não tenham a propriedade efetiva do imóvel, as debêntures geralmente conferem ao seu adquirente poder de gestão das empresas. Geralmente, as empresas emissárias das debêntures são controladas por parceiros locais de confiança dos investidores estrangeiros. No segundo caso, a aquisição de ações preferenciais atribui aos estrangeiros uma participação econômica na empresa, mas não o seu controle, que continua em posse de empresas brasileiras detentoras do maior percentual das ações ordinárias. Do ponto de vista normativo, o investidor estrangeiro detém o controle econômico, mas não político da empresa, o que autoriza a aquisição de terras (novamente, é necessário a existência de parceiros nacionais de confiança). No terceiro caso, o direito de superfície (Artigo 1.369 do Código Civil Brasileiro) possibilita a concessão pelo proprietário do direito de uso de seu terreno, por tempo determinado (não se configura nos impedimentos de compra ou arrendamento). Dessa forma, apesar de não ser a proprietária, a empresa estrangeira pode operar no terreno. Por fim, outra estratégia utilizada pelos investidores estrangeiros é a aquisição de empresas nacionais. Diferentemente da aquisição direta de terras, que precisa ser comunicada ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, e que provavelmente será barrada no cartório, a aquisição de empresas que possuem imóveis rurais entre seus ativos não possui um órgão fiscalizador. Assim, muito provavelmente, a aquisição nunca será questionada. (FREDERICO; ALMEIDA, 2019, p. 140).

Sylvio Alarcon (2016) utiliza-se de um critério de exclusão para conceituar sociedades estrangeiras: são aquelas que não são organizadas em conformidade com a lei brasileira e nem têm a sede de sua administração no Brasil. Ou seja, podem ser consideradas estrangeiras as empresas que se constituem segundo as leis brasileiras, mas que têm sua sede social em outro país, ou aquelas que possuem sede no Brasil, mas são constituídas segundo as leis de outros países. O autor indica, ainda, as possibilidades de sociedades empresárias estrangeiras atuarem no Brasil:

A sociedade empresária estrangeira que deseje desenvolver suas atividades no Brasil tem algumas formas de fazê-lo. Em primeiro lugar, pode-se criar uma sociedade segundo os ditames das leis brasileiras, mantendo no País a sede de sua administração, mas investindo nela capital proveniente do estrangeiro. Para o Direito brasileiro, conforme já explicitado, não importa a origem desses recursos para fins de fixação de nacionalidade. Nesta hipótese, portanto, a sociedade será considerada brasileira, e será juridicamente disciplinada igual às demais, a despeito da proveniência do capital.

A sociedade estrangeira tem também a opção de adquirir ações de sociedades anônimas brasileiras, atuando por meio destas, então indiretamente, no País. Neste caso, sequer é criada uma pessoa jurídica nova— o que muda é, tão só, a propriedade das ações—, não sendo correto afirmar que uma sociedade anônima brasileira que tem como acionistas pessoas, físicas ou jurídicas, estrangeiras (ainda que todas elas o sejam), é pessoa jurídica estrangeira.

Quanto à possibilidade de uma sociedade estrangeira adquirir quotas de sociedade limitada nacional e, assim, atuar de maneira indireta no Brasil, também se afigura juridicamente legítimo, apesar de o art. 1.134 do CC/2002 (LGL\2002\400) fazer menção apenas às sociedades anônimas. Segundo a lição de Hentz e Diniz,¹⁹ se o Código Civil (LGL\2002\400) não previu a participação de sociedade estrangeira em sociedades limitadas, também não a proibiu de fazê-lo. Os autores sustentam que, como o novo Código buscou aproximar a sociedade limitada da anônima,²⁰ é perfeitamente aceitável admitir que sociedades estrangeiras adquiram quotas de sociedades limitadas brasileiras.

Quanto à possibilidade de uma sociedade estrangeira adquirir quotas de sociedade limitada nacional e, assim, atuar de maneira indireta no Brasil, também se afigura juridicamente legítimo, apesar de o art. 1.134 do CC/2002 (LGL\2002\400) fazer menção apenas às sociedades anônimas. Segundo a lição de Hentz e Diniz,¹⁹ se o Código Civil (LGL\2002\400) não previu a participação de sociedade estrangeira em sociedades limitadas, também não a proibiu de fazê-lo. Os autores sustentam que, como o novo Código buscou aproximar a sociedade limitada da anônima,²⁰ é perfeitamente aceitável admitir que sociedades estrangeiras adquiram quotas de sociedades limitadas brasileiras.

(...)

Existe a possibilidade, ainda, de a sociedade estrangeira atuar no País juntamente com outra(s) pessoa(s) jurídica(s) nacional(is), por meio da celebração, entre elas, de um contrato de joint venture do tipo inter-nacional. Neste caso, tem-se apenas uma união, visando explorar uma atividade específica, que pode ser a produção de bens ou a prestação de serviços. Importa assinalar também que as pessoas jurídicas envolvidas neste liame preservam sua individualidade e sua personalidade. As joint ventures dessa natureza estão dispensadas de pedido de autorização ao Poder Executivo federal,²⁴ não obstante a presença da pessoa jurídica estrangeira na relação.

Por fim, e esta é a modalidade que mais interessa aos propósitos aqui assumidos, a sociedade empresária estrangeira pode atuar por si mesma, ou através de filiais, sucursais, agências ou estabelecimentos subordinados, carecendo, em todas essas hipóteses, de autorização do Poder Executivo federal para funcionamento, segundo expresso no art. 1.134 do CC/2002 (LGL\2002\400). (ALARCON, 2016, p. 4).

Assim sendo, pode-se verificar que existem inúmeras formas de investidores estrangeiros aplicarem seus recursos financeiros no Brasil, o que demonstra que, além das aquisições de terras que devem ser autorizadas pelo poder público, pode haver o controle indireto sobre fatores produtivos e atividades empresariais que explorem áreas de terras brasileiras.

Neste contexto de amplitude das formas de investimento estrangeiro em território nacional, uma das questões que agrava a situação é o fato de que muitas das terras localizadas

em áreas de fronteira agrícola no Brasil ainda são devolutas, ou seja, sem incorporação ao domínio privado e sem destinação certa pelo poder público. Isso conduz ao raciocínio de que os próprios entes federativos, que são os responsáveis pela regularização fundiária de seus territórios, não possuem registros e controle precisos sobre a extensão, localização e limites de suas terras devolutas (FREDERICO; ALMEIDA, 2019).

Esta desinformação e ausência de controle efetivo sobre as terras brasileiras é que oportunizam apropriações e negociações fraudulentas de terras devolutas brasileiras, prática cunhada de “grilagem”, entendido como “a transferência ilegal de terras públicas para o domínio privado, por meio de falsificação de documentos, negociações fraudulentas, corrupção e expropriação de pequenos ocupantes”, o que sugere, ainda, que para vencer as barreiras legais para ter acesso a terra, os investidores estrangeiros precisam ter a parceria de agentes locais que conheçam essas possibilidades (FREDERICO; ALMEIDA, 2019, p. 141).

No mesmo sentido, os autores Reydon e Fernandes (2017, p. 28), em seu estudo sobre o *land grabbing* no Brasil, afirmam que não existe no país registro e controle fidedigno sobre as terras de propriedade estrangeira, nem sequer sobre as terras em geral. Eles indicam que a falta de regulamentação fundiária no Brasil possui raízes históricas, tendo iniciado com o movimento de conquista de terras ocorrido entre os anos de 1890 e 1900, caracterizado por uma vasta especulação financeira, e que ainda há, nos dias atuais, limitações no sistema de registro de identificação dos processos de concentração e estrangeirização de terras no Brasil. No mesmo sentido, afirma Wilkinson (2017, p. 19), que “no caso brasileiro, o grau de transnacionalização do capital, cuja composição é mista e em fluxo, dificulta o tipo de controle atualmente vigente”.

Fato que também vem a agravar a situação da regulação das terras brasileiras foi a edição da Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017, a qual dispõe sobre “a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal” e institui “mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União” (BRASIL, 2017). Essa lei, cunhada por alguns autores como “lei da grilagem”, aumento de 1500 para 2500 hectares a área pública ocupada ilegalmente no âmbito da Amazônia Legal passível de ser regularizada; autorizou que ocupações mais recentes sejam regularizadas; bem como possibilitou que pessoas jurídicas possam ser beneficiadas pela autorização de regularização, dentre outras hipóteses que ampliam as possibilidades de regularização da propriedade privada sobre terras públicas e devolutas da União (CPT, GRAIN, AATR e ABRA, 2020).

O que se pretende esclarecer com isso, é que, além da institucionalização do repasse

de terras públicas para a esfera privada, essas terras públicas e devolutas da União também podem acabar sendo regularizadas por proprietários estrangeiros, razão pela qual torna-se evidente a necessidade de o país priorizar a elaboração de um registro efetivo sobre as transações que envolvem aquisições fundiárias, considerando todas as questões que esse processo envolve, conforme visto no tópico anterior.

Pode-se concluir, portanto, que desde a década de 1970, na qual ambas as leis atualmente vigentes foram promulgadas, a aquisição de terras brasileiras por estrangeiros é tema de debate das instituições jurídicas, legislativas e executivas do país. Entretanto, a temática é envolta por incertezas quanto ao efetivo controle realizado sobre o registro das transações internacionais e sobre as formas que os capitais estrangeiros encontraram para fazer entrar seus investimentos no Brasil.

3 MATERIAIS E MÉTODOS

O objetivo da descrição dos materiais e métodos é demonstrar as ferramentas e métodos de pesquisa utilizados para encontrar as respostas ao problema de pesquisa proposto. Assim, este capítulo será subdividido em três seções, visando demonstrar o tipo de pesquisa adotado, a unidade de análise escolhida e o meio de obtenção dos dados e, por fim, os métodos de análise de dados.

3.1 TIPO DE PESQUISA

O autor Gil (1987, p. 43) conceitua a pesquisa social como “o processo que, utilizando a metodologia científica, permite a obtenção de novos conhecimentos no campo da realidade social”. Para o autor, “o objetivo fundamental da pesquisa é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos”. Dessa forma, por meio da presente pesquisa e dos procedimentos empregados no seu desenvolvimento, foi pretendida a obtenção de novos conhecimentos sobre o fenômeno do *land grabbing* e seus efeitos, especialmente no caso do Brasil. Também objetivou-se buscar respostas para os problemas propostos pela pesquisa, como, por exemplo, o esclarecimento da dúvida relacionada à efetividade do controle sobre as terras brasileiras, o quantitativo da extensão de terras sob a posse ou propriedade de pessoas jurídicas estrangeiras no país e a destinação da produção financiada por investidores estrangeiros em solo brasileiro.

Para o desenvolvimento da pesquisa, portanto, realizou-se uma revisão bibliográfica sobre o tema do *land grabbing*, a fim de conceituar e descrever o fenômeno e as práticas que ele engloba. Para Matias-Pereira (2019), a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de um acervo de materiais pré-existentes, como, por exemplo, livros, artigos científicos, teses, dissertações, normas técnicas, bibliografias, meios audiovisuais etc. Para o autor, esse acervo também pode incluir outras formas de publicação, como: relatórios técnicos ou científicos, leis, contratos, pareceres etc. Nesse sentido, a parte de revisão bibliográfica da pesquisa destinou-se ao levantamento de material sobre a temática, no intuito de verificar as conceituações e descrições do objeto do estudo, bem como definir as práticas englobadas pelo fenômeno *land grabbing*, assim estudado pela academia.

Após a revisão bibliográfica, realizou uma revisão documental. Documentos são fontes secundárias de informação e, consoante Matias-Pereira (2019, p. 91), são “materiais que não receberam tratamento analítico”, mas que serão analisados, então, pelo pesquisador.

No caso da coleta documental, “o pesquisador espera encontrar em documentos informações adicionais para compor a fundamentação teórica de seu estudo” ou “pode ser a técnica de pesquisa central e/ou exclusiva quando o objeto de estudo forem os próprios documentos” (LOZADA; NUNES, 2018, p. 177).

A primeira etapa da revisão documental consistiu em uma revisão sobre a legislação brasileira que regulamenta as práticas de comercialização de terras brasileiras para investidores estrangeiros, especialmente a Lei nº 5.709 de 7 de outubro de 1971 e o Decreto nº 74.965 de 26 de novembro de 1974. Foram levantadas, por meio da revisão dessas leis, informações sobre as permissões e limitações legais impostas ao tipo de transação comercial estudado, as formas de contratação, os conceitos de pessoa estrangeira para fins legais e as formalidades que devem ser observadas quando da ocorrência dessas transações, bem como o papel dos órgãos públicos na fiscalização da prática.

Em uma segunda etapa, analisaram-se os dados publicados por organizações públicas e privadas que identificam e registram as transações transnacionais de terras, com foco para o levantamento de dados sobre a situação atual do Brasil.

Com efeito, foi possível obter, por meio de contato direto com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, planilhas que contém os dados reconhecidos pelo instituto sobre a aquisição de terras por pessoas jurídicas estrangeiras no Brasil. Os contatos foram realizados pela pesquisadora por meio do envio de e-mails ao INCRA, pelos quais foram solicitadas as informações, tendo o instituto disponibilizado suas planilhas de registro, as quais seguirão anexas à presente dissertação.

O levantamento de dados para o desenvolvimento do presente estudo teve, portanto, sua base formada por fontes secundárias de informação, quais sejam, os dados disponibilizados em planilhas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Com efeito, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA possui registros de áreas de terras sob a posse ou propriedade de estrangeiros no Brasil com base em dados autodeclaratórios registrados pelos proprietários de terras no Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, sistema criado pelo governo para agilizar a regularização fundiária no país e no qual são registradas diversas informações sobre os imóveis rurais brasileiros.

Na planilha que contém as informações sobre os imóveis rurais adquiridos por pessoas jurídicas estrangeiras no Brasil constam informações como o município em que a área foi adquirida; o nome e o número do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ da proprietária de cada área; a área registrada em hectares; a destinação produtiva/exploratória declarada para cada área; a denominação do imóvel e outras informações referentes a cada

transação.

Por outro lado, também foram utilizados dados obtidos junto aos portais da organização independente *The Land Matrix*, organização internacional que identifica transações transnacionais de terras e disponibiliza os dados obtidos para consulta pública em suas plataformas *online*.

Com efeito, a organização *The Land Matrix* se identifica como “uma iniciativa independente de monitoramento de terras que promove transparência e responsabilidade nas decisões sobre aquisições de terras em larga escala em países de baixa e média renda, capturando e compartilhando dados sobre esses negócios em nível global, regional e nacional” (<https://landmatrix.org/>);. Sendo assim, trata-se de fonte de dados secundários sobre a aquisição de terras por estrangeiros, cujas informações serão retiradas diretamente das plataformas *online*.

Além desses bancos de dados, foram obtidas informações junto ao banco de dados IBGE Cidades do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, especialmente quanto à extensão territorial dos municípios brasileiros em que se identificou a presença de pessoas jurídicas estrangeiras no território.

A pesquisa, portanto, utiliza-se de procedimento metodológico misto, pois adotou abordagem qualitativa na seção em que buscou conceituar e descrever as características do fenômeno estudado, mediante análise e observação de textos e documentos; e abordagem quantitativa, na seção em que buscou realizar o levantamento de números constantes de bancos de dados públicos e privados que identificam e registram as transações transnacionais de terras. Para o autor Creswell (2007, p. 211), por meio da técnica mista, “o pesquisador baseia a investigação na suposição de que a coleta de diversos tipos de dados garante um entendimento melhor do problema de pesquisa”.

Quanto aos objetivos, a pesquisa será exploratória na medida em que, por meio das análises bibliográfica e documental, visa aprofundar o conhecimento sobre a temática do *land grabbing* no Brasil e esclarecer os conceitos e ideias que envolvem o fenômeno. Para Gil (1987, p. 44), a pesquisa exploratória é desenvolvida “com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato”. Dessa forma, o objetivo da pesquisa exploratória referente ao tema ora proposto visa esclarecer e delimitar o objeto de estudo, trazendo para o trabalho uma visão mais aproximada do conceito de *land grabbing*.

3.2 COLETA E PREPARAÇÃO DE DADOS

Após a coleta dos dados, fez-se a análise dos mesmos. Creswell (2007, p. 194) aduz que o processo de análise de dados, além de envolver a preparação dos dados para análise, também demanda “conduzir análises diferentes, aprofundar-se cada vez mais no entendimento dos dados, fazer representação dos dados e fazer uma interpretação do significado mais amplo dos dados”.

Assim sendo, para o desenvolvimento da análise de dados, inicialmente, sistematizaram-se de forma organizada os dados obtidos, preparando-os para análise; após, foi procedida à leitura e revisão dos dados obtidos, para a extração de um sentido geral dos mesmos; identificaram-se e selecionaram-se os dados que seriam úteis ao estudo; e, assim, iniciou-se uma análise detalhada a partir de um processo de codificação dos dados, seguindo os passos sugeridos por Creswell (2007) em seu livro.

No caso desta pesquisa, alguns documentos como artigos, livros, notícias e legislações foram utilizados como títulos informativos para fundamentar o referencial teórico do estudo, bem como, na seção referente à discussão e análise dos resultados da pesquisa, foram utilizados bancos de dados para o desenvolvimento do objetivo do estudo, sendo, as bases documentais, portanto, a técnica de pesquisa central deste trabalho.

Para Lozada e Nunes (2018, p. 171), as técnicas de pesquisa “são um conjunto de regras, metodologias e protocolos que os pesquisadores utilizam para atingir as metas de seus estudos”. No caso da presente pesquisa, a principal técnica a ser utilizada será a coleta documental. Esse tipo de técnica é baseado na reunião de informações para a composição de uma pesquisa.

O quadro a seguir busca representar, de forma sistematizada, as técnicas de pesquisa e os materiais utilizados, bem como suas fontes genéricas, com o intuito de atingir o objetivo do trabalho:

Tabela 3 – Técnicas de pesquisa e materiais

Objetivo Geral		
Analisar os dados registrados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA acerca das terras que atualmente estão sob o controle de estrangeiros no Brasil a fim de compará-los às disposições legais brasileiras.		
Referencial Teórico	Tipos de Documentos	Fontes
Revisão bibliográfica	Livros, artigos, notícias.	Minha Biblioteca UFSM, Periódicos Capes, Elsevier, Scielo, Internet etc.
Revisão documental	Legislação brasileira: Lei nº 5.709/1971; Decreto nº 74.965/1974; Lei 13.465/2017 e outras.	http://www.planalto.gov.br/
Dados para Discussão e Resultados	Tipos de Documentos	Fontes

Registros do Instituto Nacional de Colonização e Reforma e Agrária - INCRA	Banco de dados	Planilhas fornecidas pelo instituto por e-mail
The Land Matrix	Banco de dados	https://landmatrix-lac.org/
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE	Banco de dados	https://cidades.ibge.gov.br/

Fonte: elaborado pela autora.

A presente pesquisa, portanto, vale-se de dados qualitativos e quantitativos para discussão dos resultados obtidos por meio da coleta de documentos. Lozada e Nunes (2018, p. 206) afirmam que “a principal diferença entre os dados quantitativos e os qualitativos é que os primeiros incluem informações que podem ser comparadas”. Já para Coutinho (2014), as variáveis são qualitativas quando representam características não quantificáveis.

Com os dados qualitativos, portanto, pretende-se realizar análises, descrições e explicações. A análise será de conteúdo, pois, segundo Lozada e Nunes (2018, p. 203), a análise de conteúdo visa à descrição e a interpretação do conteúdo de um documento, sendo indicada para fins de comunicação escrita. As autoras afirmam que “a análise de conteúdo é usada para a análise do significado de palavras, com o objetivo de encontrar sentido para o documento”. Assim, objetiva-se dar interpretação e explicação às variáveis qualitativas dos documentos coletados.

Já com os dados quantitativos, pretende-se inseri-los em um *software* estatístico, por meio do qual se objetiva extrair comparações e relações entre as variáveis, a fim de se obter, ao final, análises estatísticas e comparativas sobre os dados.

No item a seguir, serão descritos os passos utilizados pela pesquisadora para realizar a apresentação e a análise dos dados consoante apresentado no item sobre resultados e discussões do presente trabalho.

3.3 ANÁLISE DE DADOS

Conforme exposto anteriormente, a presente pesquisa, em seu item sobre resultados e discussões, buscou apresentar e analisar os dados obtidos a partir de bancos de dados disponibilizados por instituições públicas e privadas que trabalham com a temática da estrangeirização de terras no Brasil.

O quadro a seguir tem por objetivo demonstrar, de forma sistematizada, as instituições por meio das quais foi possível obter as fontes de dados, o nome dado aos relatórios obtidos e as variáveis que constam desses relatórios e que foram analisadas neste estudo:

Tabela 4 – Dados utilizados para o desenvolvimento do trabalho

Instituição / Fonte	Nome dos relatórios	Variáveis
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA	Relatório Pessoas Jurídicas Estrangeiras	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Município ▪ Estado ▪ Destinação ▪ Área Registrada (ha)
The Land Matrix	Grandes Transações de Terras no Brasil	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Intenção de investimento ▪ Categoria de produção ▪ Tipos de investidores ▪ Número de transações
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE	Cidades	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Área territorial dos municípios (km²)

Fonte: elaborado pela autora.

Importa registrar que os dados disponibilizados em planilha elaborada pelo INCRA são oriundos do Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, sistema este que registra informações autodeclaradas pelos proprietários das terras. No entanto, segundo aponta a legislação antes analisada, em princípio, as aquisições de terras por pessoas jurídicas autorizadas a funcionar no Brasil demandariam autorização por parte do INCRA para serem efetivadas. O presente trabalho analisará, portanto, as transações registradas em planilha que foi fornecida diretamente pelo INCRA.

Com efeito, na tentativa de cumprir com o primeiro objeto do trabalho, qual seja, o de identificar a atual conjuntura da aquisição de terras por pessoas jurídicas compostas por capital estrangeiro em nível nacional, após a apresentação de informações sobre os aportes de investimentos estrangeiros no país e no setor do agronegócio, foram expostos os dados levantados pela organização *The Land Matrix* e disponibilizados em seu relatório acerca do perfil do Brasil enquanto país receptor de investimentos estrangeiros, o qual demonstra quais países já investiram no Brasil, o número de transações identificadas pela organização, o número de hectares identificados pela organização em nível nacional e o constante crescimento das transações sobre terras entre os anos 2000 a 2018 no Brasil.

Em seguida, apresenta-se um desenho em forma de mapa do Brasil, em cima do qual foram inseridas as informações acerca da porcentagem de municípios brasileiros que contam com a presença de pessoas jurídicas estrangeiras instaladas em seus territórios.

Para o desenvolvimento desse mapa, foram utilizados os dados disponibilizados pelo IBGE acerca do número de municípios existentes em cada estado brasileiro, bem como foram

identificados, a partir dos dados disponibilizados pelo INCRA, os municípios em que houve transação de área com estrangeiros, somando-os separadamente por estado. A partir dessas identificações, calculou-se a porcentagem de municípios brasileiros que já contam com a presença de pessoas jurídicas estrangeiras em seus territórios. Dessa forma, cumpriu-se com o objetivo primeiro do trabalho, qual seja, o de apresentar uma perspectiva de âmbito nacional acerca da estrangeirização de terras no Brasil.

Por sua vez, para fins de atender ao segundo objetivo do trabalho, de verificar a destinação produtiva das áreas de terras brasileiras registradas por pessoas jurídicas com capital estrangeiro em cada estado da federação, foi identificado o número de transações registradas em cada estado da federação e, posteriormente, buscou-se na planilha disponibilizada pelo INCRA a informação acerca da destinação produtiva/exploratória declarada pelos proprietários para cada área registrada.

Dessa forma, foi possível obter um panorama acerca das principais destinações produtivas/exploratórias das áreas adquiridas por pessoas jurídicas estrangeiras no Brasil, de acordo com as informações declaradas por seus proprietários e registradas pelo INCRA, apresentando-se, igualmente, uma discussão acerca dos objetivos dos investidores estrangeiros ao adquirir terras no país.

Por fim, para o cumprimento do terceiro objetivo específico da presente pesquisa, qual seja, o de analisar o montante das áreas adquiridas por pessoas jurídicas compostas por capital estrangeiro nos estados e municípios brasileiros, foi necessária uma análise pormenorizada acerca dos dados disponibilizados pelo INCRA.

Inicialmente, cumpre esclarecer que os dados constantes das planilhas do INCRA mostram algumas fragilidades, como, por exemplo, a repetição ou duplicidade de uma mesma transação, com o mesmo número de hectares de terra, que aparece por mais de uma vez ou diversas vezes na planilha. Assim sendo, na tentativa de analisar os municípios que contam com as maiores extensões sob propriedade de estrangeiro, foi necessário utilizar da ferramenta disponível nos programas Microsoft Excel e/ou LibreOffice Calc para a identificação e eliminação das duplicidades apresentadas na planilha.

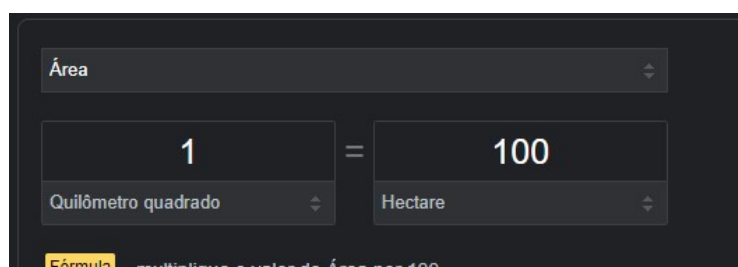
Ressalta-se que esta função foi utilizada para excluir as duplicidades para fins de identificação tanto do número de transações por estado quanto dos hectares comercializados em cada município.

A partir dos dados resultantes, então, efetuou-se a soma dos hectares vendidos para pessoas jurídicas estrangeiras em cada município, com a utilização dos programas Microsoft Excel e/ou LibreOffice Calc; posteriormente, foram inseridos os dados sobre a extensão

territorial de cada município; para, por fim, calcular-se a porcentagem de área de cada município brasileiro que está sob a propriedade de pessoas jurídicas estrangeiras.

Para a obtenção da extensão territorial dos municípios brasileiros, utilizou-se do banco de dados do IBGE Cidades, o qual, no entanto, disponibiliza a extensão territorial de cada município brasileiro em Km². Esses números foram convertidos em hectares utilizando-se da ferramenta disponibilizada na Internet pelo Google:

Figura 2 – Captura da tela do navegador na página do Google



Fonte: google.com

Assim sendo, foi possível identificar a extensão de área adquirida por pessoas jurídicas estrangeiras em cada estado brasileiro, bem como foi possível identificar alguns dos municípios brasileiros que possuem as maiores extensões sob a propriedade de empresas estrangeiras, cumprindo-se, assim, com o terceiro objetivo do trabalho.

Importa registrar que não foi possível obter a extensão de área adquirida por empresas estrangeiras em exatamente todos os municípios brasileiros em razão da presença de duplicidades na planilha disponibilizada pelo INCRA, o que será melhor explanado na discussão acerca dos resultados do trabalho, o que termina por demonstrar, igualmente, a fragilidade do sistema registral de terras brasileiras.

4 DISCUSSÃO E RESULTADOS

O presente estudo destina-se a analisar o fenômeno do *land grabbing* no Brasil a partir do estudo de dados disponíveis sobre as áreas de terras brasileiras que atualmente encontram-se registradas por pessoas jurídicas compostas por capital estrangeiro.

4.1 ATUAL CONJUNTURA DA AQUISIÇÃO DE TERRAS POR PESSOAS JURÍDICAS ESTRANGEIRAS EM NÍVEL NACIONAL

Conforme apontam Martins *et al*, 2021, entre anos de 1960 e 1970 iniciou-se um período positivo para a economia mundial, o que impulsionou o aporte de investimentos estrangeiros no Brasil e promoveu a atração de novas tecnologias para o país, devido à ampliação do consumo de produtos produzidos em território nacional pelos países em desenvolvimento, o que acabou também por impulsionar o crescimento da economia nacional.

Esse crescimento econômico desencadeou mudanças estruturais na economia brasileira, como, por exemplo, a criação do Mercado Comum do Sul – Mercosul nos anos 1990, com a redução de barreiras tarifárias; e a edição do Plano Real, que promoveu a melhor organização econômica no Brasil, medidas que estimularam o comércio internacional e o aumento da participação do capital estrangeiro no país (Alvim e Moraes, 2013).

O agronegócio brasileiro, à época, em franca expansão, seria um dos principais atrativos desses investimentos internacionais. Segundo relatório divulgado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV sobre o Comércio Internacional e o Agronegócio Brasileiro (2015), entre os anos de 2001 e 2014 o Brasil recebeu aproximadamente US\$ 517 bilhões a título de investimento estrangeiro direto, sendo possível perceber que os maiores aportes deram-se nos anos de 2004 e nos biênios de 2007/2008 e 2010/2011.

Este período, de fato, coincide com o período denominado como *boom das commodities*, já mencionado, compreendendo os anos de 1999 a 2012, assim conhecidos em razão da alta dos preços internacionais da conseqüente valorização financeira das *commodities* (Kato e Leite, 2020).

Em que pese tal coincidência, a FGV aponta que os setores da agricultura, da pecuária, da produção florestal e de atividades relacionadas receberam a menor parcela de investimento direto estrangeiro no período de 2001 a 2014, quando comparados aos valores destinados à indústria de extração mineral e pelo setor de serviços.

Tabela 5 – Investimento Direto Estrangeiro no Brasil entre 2001 e 2014

Sector	Porcentagem	Valor em US\$ bilhões
Agricultura, pecuária e serviços relacionados	1,2%	6,3
Serviços	48,1%	247,8
Indústria e extração mineral	50,7%	261,4

Fonte: elaborado pela autora, com base em dados levantados pela FGV (2015).

A FGV (2015) atribui o menor investimento estrangeiro direto em no agronegócio brasileiro às restrições legais e aos entraves burocráticos que os investidores estrangeiros encontram ao buscar investir nas atividades do campo, citando, inclusive, o parecer emitido pela Advocacia-Geral da União – AGU no ano de 2010, o qual opinou pela imposição de restrição à compra de terras agrícolas por empresas brasileiras de capital estrangeiro. Com efeito, conforme visto anteriormente, o parecer opina no sentido de que as pessoas jurídicas estrangeiras não podem ter mais de 25% do território de um município e/ou não podem comprar ou arrendar mais de 100 módulos (o que pode variar entre 100 a 10 mil hectares, a depender da região), conforme expressa também o texto da lei.

Ou seja, pode-se perceber que, sob o ponto de vista de quem defende a importância do aporte de investimentos estrangeiros diretos no país, a legislação brasileira vigente acerca das permissões e restrições à aquisição de terras por estrangeiros pode ser vista como um entrave às negociações.

Por outro lado, um estudo específico acerca do investimento direto estrangeiro no agronegócio brasileiro publicado por Alvim e Moraes (2013), apurou os dados do Banco Central do Brasil acerca do investimento estrangeiro recebido no país entre os anos de 2002 a 2008. Neste estudo, os autores consideraram como atividades inseridas no agronegócio brasileiro: agropecuária e serviços diretos na agropecuária; pesca e aquicultura; agroindústria a montante e a jusante; intermediação comercial, comércio atacadista e varejista; restaurantes e serviços de alimentação; e setor financeiro. Considerando tais atividades, a média calculada pelos autores acerca do recebimento de Investimento Estrangeiro Direto no agronegócio brasileiro corresponderia a 32% do total de investimentos recebidos entre os anos de 2002 a 2007.

Estes autores também consideram como reduzida a participação dos investimentos no agronegócio brasileiro em face de outros setores, relativamente ao total de valores investidos no país (Alvim e Moraes, 2013, p. 111). Entretanto, ainda assim, apresentam uma porcentagem maior para o período de 2002 a 2007 (32%), do que aquela apresentada pela FGV para o período total de 2001 a 2014, qual seja, de 6,3%.

Especificamente sobre os investimentos em terras, a organização The Land Matrix, que se identifica como “uma iniciativa independente de monitoramento de terras que promove transparência e responsabilidade nas decisões sobre aquisições de terras em larga escala em países de baixa e média renda, capturando e compartilhando dados sobre esses negócios em nível global, regional e nacional” (<https://landmatrix.org/>), acompanha e disponibiliza para acesso os dados acerca das grandes transações de terras que identifica mundialmente.

Segundo a organização, os países que figuram como os principais alvos de investimentos estrangeiros localizam-se na África, na América do Sul e na Ásia, o que pode estar relacionado com extensão territorial desses países e sua capacidade de expansão da fronteira agrícola (Land Matrix, 2018).

A organização, sob a coordenação da FundaPaz e da Inenco, desde 2018, subdividiu-se a fim de criar a denominada Land Matrix LAC – Latinoamérica y Caribe que, apesar de possuir o mesmo objetivo global, definiu linhas estratégicas para monitoramento desta região em específico, visando enriquecer o banco de dados a partir de pesquisas e levantamento de novos casos; investigar os efeitos socioambientais das grandes transações fundiárias (GTT) e visualizar situações de grilagem; bem como influenciar na criação de políticas públicas que permitam mitigar a ocorrência de grilagem.

A partir deste trabalho desenvolvido pela Land Matrix especificamente na região da América Latina, a organização conseguiu elaborar um estudo sobre o Brasil, mapeando os tipos de investidores, a intenção dos investimentos, a categoria de produção e o número de transações realizadas sobre terras brasileiras.

Segundo estima a organização, 6.367.825 hectares (ha) já são objeto de 162 transações concluídas no Brasil até o ano de 2020, o que representa menos de 1% da área total do país. Contudo, tal montante equivaleria a 7,7% de toda a terra arável do território nacional, considerando que, segundo o Banco Mundial, somente 9,7% da área territorial do país se enquadram na categoria de terra arável (Land Matrix, 2020).

Em que pese os dados levantados pela organização, pode-se perceber, a partir dos dados sobre as terras brasileiras registradas por pessoas jurídicas estrangeiras, identificados pelo INCRA, que ao menos 1.405 transações sobre terras encontram-se sob a posse ou propriedade de pessoas jurídicas estrangeiras. Em outras palavras, pode-se dizer que 1.405 imóveis brasileiros encontram-se sob o controle de pessoas jurídicas de capital estrangeiro do país, visto que o INCRA obtém seus dados a partir do registro das matrículas dos imóveis brasileiros no Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR.

Segundo Martins *et al*, 2021, o Brasil ocupa a 5ª posição entre os países com maior

extensão territorial no mundo, possuindo uma área de aproximadamente 850 milhões de hectares no total, fato este que, somado à riqueza de recursos naturais disponíveis e ao desenvolvimento de políticas públicas voltadas à segurança alimentar, ao desenvolvimento rural, à função social da propriedade e à erradicação da pobreza, tornam o país uma referência na busca por terras.

Com efeito, organização The Land Matrix aponta que o Brasil é um território visado por investidores dos mais diversos países, elaborando o seguinte mapa com a indicação dos países que já investiram em terras no Brasil:

Figura 3 – Mapa contendo a indicação dos países que investiram no Brasil



Fonte: Land Matrix, 2020.

A FGV, por sua vez, aponta os países que já aportaram recursos classificados como investimento direto no Brasil: Países Baixos, Estados Unidos, Luxemburgo, Espanha, Japão, França, Suíça, Ilhas Cayman, Alemanha, Canadá e outros, sendo que os quatro primeiros países citados, sozinhos, concentram a metade dos recursos investidos entre 2001 e 2014 (2015).

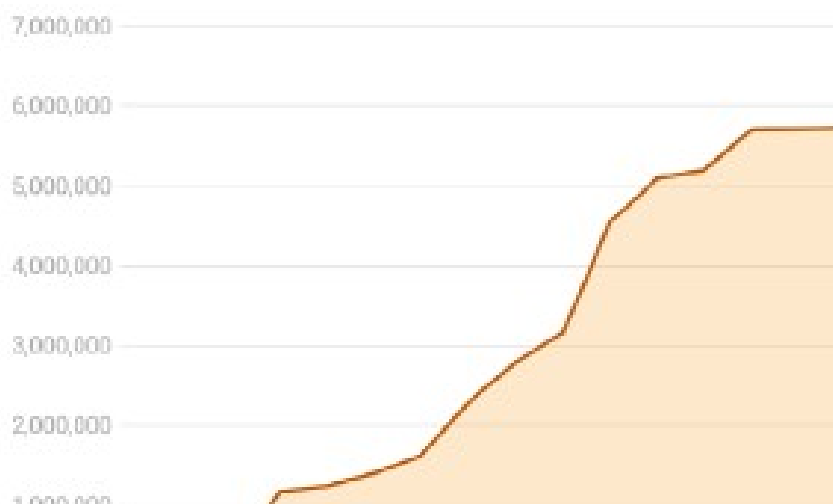
Importante registrar que, segundo apontado pela organização The Land Matrix (2020), os investidores nacionais desempenham um relevante papel na participação dessas grandes transações de terras, isso porque investidores internacionais buscam com frequência o estabelecimento de parcerias locais com o intuito de obter maior segurança em seus investimentos. Assim sendo, sugere a organização que os investidores nacionais participam de

mais da metade (57,0%) de todas as transações concluídas, vindo, em seguida, investidores estrangeiros da Holanda (12,0%), Estados Unidos (8,4%), Argentina (5,5%) e Chile (4,6%), entre outros países (p. 4).

Segundo Martins *et al*, 2021, os investimentos estrangeiros que aportam no Brasil incluem também investimentos indiretos, citando como exemplo o aporte de capital financeiro em diversos setores do agronegócio, assim como, importante ressaltar, em fusões e aquisições de empresas, especialmente aquelas destinadas ao ramo de biocombustíveis e insumos agrícolas.

O fato é que, a partir do período conhecido como *boom das commodities* o Brasil passou a ser alvo de investimentos internacionais destinados ao agronegócio, cujas atividades precipuamente demandam o uso da terra. Nesse sentido, a organização The Land Matrix elaborou, segundo seu banco de dados, um gráfico acerca da evolução das áreas brasileiras acumuladas desde o ano 2000, de acordo com os contratos identificados pela organização. O gráfico apresenta o crescimento constante das transações sobre terras entre os anos 2000 a 2018, conforme se vê:

Figura 4 – Crescimento das transações por hectares



Fonte: Land Matrix, 2020.

Pode-se verificar, portanto, que entre os anos 2000 e 2018, segundo aponta The Land Matrix, foram objeto de transações internacionais mais de cinco milhões de hectares de terras brasileiras.

Aqui se torna cabível realizar o primeiro contraponto entre os dados disponibilizados pela organização e os dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Colonização e

Reforma Agrária – INCRA, uma vez que, ao realizarmos a soma das áreas registrada pelo instituto em sua planilha, constatamos que 1.148.239,868 hectares estão sob a propriedade de pessoas jurídicas de capital estrangeiro.

Relativamente a essa discrepância entre dados, devem-se levar em consideração alguns fatores: primeiro, conforme ressaltado no item dos procedimentos metodológicos deste trabalho, o INCRA baseia seu banco de dados no Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, o qual é autodeclaratório, ou baseia seu banco de dados nos registros das autorizações das transações que chegam até o instituto, as quais partem somente de pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil.

E especificamente quanto à pessoa jurídica estrangeira, o INCRA orienta que, para adquirir imóveis rurais no Brasil, ela precisa (INCRA, p. 19):

- Ter autorização para funcionar no País;
- Apresentar projeto de exploração agrícola, pecuário, florestal, turístico, industrial ou de colonização, vinculado aos seus objetivos estatutários ou sociais;
- Os projetos deverão ser aprovados pelo órgão federal competente, de acordo com cada tipo de exploração;
- Comprovação de inscrição na Junta Comercial (PJE e PJBE);
- Protocolar requerimento dirigido ao Superintendente Regional do Inca de localização do imóvel.

Entretanto, conforme se consignou no referencial teórico, há diversas formas de pessoas jurídicas estrangeiras exercerem suas atividades em territórios nacionais, como por exemplo: criar uma sede brasileira em conformidade com a legislação local, mas mantê-la com capital estrangeiro; adquirir somente ações em sociedades anônimas do Brasil; adquirir quotas em empresas limitadas do Brasil; unir-se com empresas brasileiras visando à exploração de atividade; aquisição de debêntures e ações; aquisição de direito de superfície; aquisição de empresas brasileiras; e, ainda, atuar por si mesma com autorização do Poder Executivo Brasileiro.

Evidencia-se, portanto, que somente nesta última hipótese (empresa estrangeira que atua no Brasil mediante autorização de funcionamento) é que a pessoa jurídica estrangeira precisa solicitar formalmente autorização ao INCRA para aquisição de área. Todas as demais formas de exercer atividades no Brasil ou investir no país não demandam necessariamente autorização de algum poder.

Com efeito, os dados da organização The Land Matrix demonstram os diversos tipos de investidores que estão presentes nas transações transnacionais de terras brasileiras, indicando, ainda, que as empresas privadas são o tipo de investidor que mais aparece nas

transações:

Figura 5 – Transações por tipo de investidor

Transações por tipo de investidor (em hectares)

Empresário individual	8,000
Institución gubernamental	12,537
Fondo de inversión (todos los tipos)	13,682
Otro	14,133
Empresa semi-estatal	37,120
Banco de inversión	45,325
Empresa estatal	50,389
Fondo de inversión propiamente dicho	1,755,056

Fonte: Land Matrix, 2020.

Veja-se que, dentre os tipos de investidores, estão fundos de investimento e empresas que vendem ações na bolsa, o que não significa o exercício de atividade ou prestação de serviços em solo brasileiro que demande autorização governamental para funcionamento.

É em razão disso que os dados do INCRA, possivelmente, apresentam-se rigorosamente menores que os dados apresentados pela organização The Land Matrix. Por outra perspectiva, mas, ainda, corroborando tal constatação de discrepância de dados, cabe citar a consideração feita por Sauer e Leite (2012, p. 505) em seu estudo sobre a expansão agrícola, preços e apropriação de terras por estrangeiros no Brasil:

O Brasil, em sua extensão continental, detém 850 milhões de hectares de terras, sendo que um pouco mais da metade (436,60 milhões de hectares, ou 51,35%) está cadastrada no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), do Incra, como imóveis rurais. Excluindo-se as unidades de conservação ambiental (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 ausência de 172,95 milhões de hectares que devem ser consideradas terras devolutas (SAMPAIO et al., 2003). Essa ausência é confirmada na versão oficial do II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), que 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).

Esse contexto é representativo das razões pelas quais a literatura acadêmica busca abranger diversas questões dentro da definição de *land grabbing*, ou, por outro lado, é representativo do motivo pelo qual não há uma única definição para o termo. Com efeito, conforme se pode notar, são inúmeros os tipos de transações que podem colocar sob o controle de estrangeiros as terras brasileiras: a aquisição de terras propriamente dita, o investimento em empresas com aporte de capital; a aquisição de ações; a aplicação de recursos em fundos imobiliários etc.

Consoante sugere Barbanti Jr (2017), 445 milhões de hectares espalhados pelo mundo todo ainda encontram-se disponíveis para exploração/investimento e o Brasil ocuparia o primeiro lugar entre os países com maior disposição territorial, seguido da Rússia e da República Democrática do Congo. Só no Brasil, 45,5 milhões de hectares ainda estariam disponíveis para investimento, “uma área equivalente a quase duas vezes o tamanho do estado de São Paulo”, conclui o autor.

Seriam terras sem cobertura florestal, não consideradas como sendo áreas de conservação da biodiversidade, e com densidade populacional de, no máximo, 25 habitantes por quilômetro quadrado – condições que possibilitariam investimentos em plantações em larga escala com menor custo ambiental e social. (BARBANTI JR, 2017, p. 140).

A preocupação em torno disso dá conta da possível presença de camponeses ou povos tradicionais indígenas e outros, os quais, muitas vezes, são advindos de sua ancestralidade, e, justamente por possuírem práticas produtivas diferenciadas e relação estreita com o meio ambiente, não se enquadram ou subordinam às lógicas do mercado, não merecendo restarem enquadrados nessas perspectivas de terras abertas ao investimento estrangeiro (Barbanti Jr, 2017).

Além disso, no relatório “Perspectivas Agrícolas: desafios para a agricultura brasileira 2015-2024”, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a FAO estimaram que o Brasil deva figurar como maior produtor de alimentos no mundo até 2024, considerando para isso a capacidade de expansão territorial do país como principal fator para o crescimento da produção agrícola.

Nesse contexto de expansão da capacidade territorial para fins de exploração agrícola, conforme já dito, é que o Brasil ganha destaque em meio aos países com maior procura por investidores estrangeiros, somado à potencialidade de produção e exploração de recursos que o território nacional apresenta.

4.2 A DESTINAÇÃO PRODUTIVA DAS ÁREAS DE TERRAS BRASILEIRAS REGISTRADAS POR PESSOAS JURÍDICAS ESTRANGEIRAS EM CADA ESTADO DA FEDERAÇÃO

Há uma tendência mundial na busca por terras em âmbito internacional que detenham, especialmente, capacidade para produção de alimentos e renda. Isso decorre das estimativas de aumento da urbanização no mundo todo ao longo dos anos. Nesse sentido, o Brasil acaba se tornando um país visado por investidores de nível internacional, em razão do seu grande potencial econômico e produtivo, segundo apontam Martins *et al*, 2021. As autoras sugerem, ainda, que os investimentos estrangeiros destinados ao Brasil “não estão somente centrados na produção de alimentos, mas também pela disponibilidade de recursos naturais e energia, na produção de biocombustíveis e de recursos ambientais”, sendo que, essa crescente corrida por terras também acaba valorizando o mercado de terras, o que atrai, por outro lado, investimentos de caráter financeiro e imobiliário etc.

A FGV, em seu estudo sobre o Comércio Internacional e o Agronegócio Brasileiro (2015), apontou que a internacionalização do agronegócio brasileiro está vinculada ao fechamento de parcerias entre empresas brasileiras e estrangeiras, visando, especialmente, a facilitação da aquisição de imóveis rurais destinados à produção de *commodities* e matérias-primas relacionadas. Dessa forma, os investimentos estrangeiros no agronegócio brasileiro seriam destinados, em parte, à internacionalização patrimonial e comercial, e, em parte, à fusão de empresas do agronegócio.

Exemplos podem ser encontrados na lista de maiores empresas de produção agropecuária do Brasil, cuja liderança é assegurada por multinacionais de controle estrangeiro: Louis Dreyfus (França) e ADM (Estados Unidos), sem considerar empresas com espectro amplo de atuação no agronegócio, como a Bunge (Países Baixos) e a Cargill (Estados Unidos). Por outro lado, empresas brasileiras do agronegócio, com importante inserção internacional, também se destacam nas vendas, caso da BRF, da JBS e da Copersucar (FGV, 2015, p. 110).

Conforme anteriormente mencionado, a organização The Land Matrix estimou que 6.367.825 hectares (ha) são objeto de 162 transações concluídas no Brasil, identificadas até o ano de 2020, o que representa menos de 1% da área total do país, e equivale a 7,7% de toda a terra arável do território nacional, considerando que, segundo o Banco Mundial, somente 9,7% da área territorial do país se enquadra na categoria de terra arável.

Em que pese os dados apresentados pela organização, em consulta aos indicadores

disponíveis na página eletrônica do Mundial Bank, é possível notar que, no ano de 2018, a estimativa era de que 6,6716% da área territorial do Brasil era agricultável, conforme demonstra o gráfico a seguir:

Figura 6 – Gráfico do Mundial Bank sobre a extensão de terra arável no Brasil

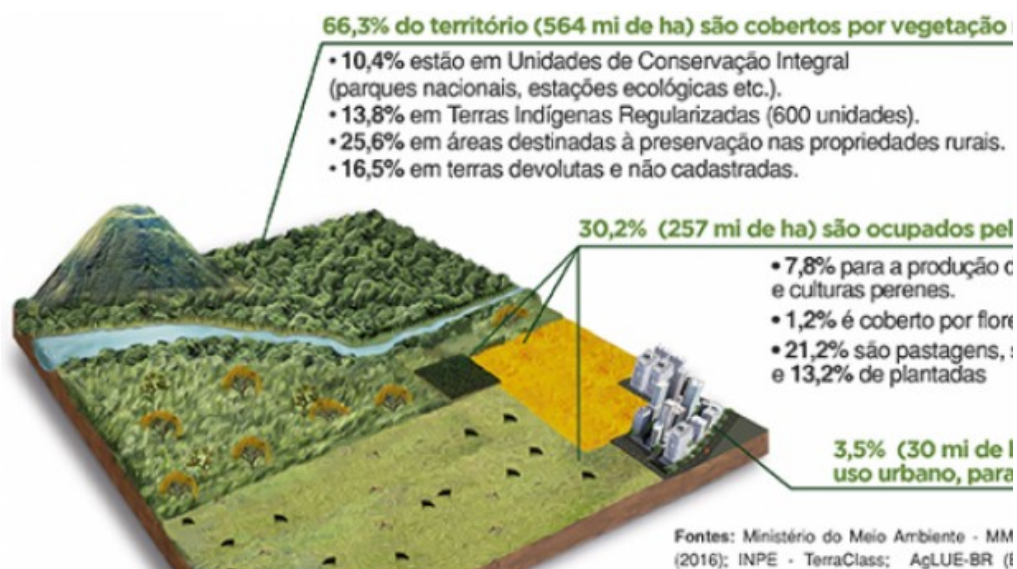


Fonte: Mundial Bank, 2022.

Conforme notícia divulgada pela Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (<https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/30972444/lavouras-sao- apenas-76-do-brasil-segundo-a-nasa>) em 29 de dezembro de 2017, o Brasil contava com 63.994.479 hectares de lavoura, ou seja, 7,6% de sua extensão territorial, conforme dados confirmados pela NASA – Agência Especial dos Estados Unidos no ano de 2017. Dado semelhante foi levantado pela Embrapa Territorial no ano de 2016, qual seja, de que 7,8% da extensão territorial do Brasil estaria ocupado por lavouras. Cabe frisar, portanto, que os dados disponibilizados pela Embrapa com apoio da NASA, no entanto, referem-se apenas a áreas destinadas a lavouras (terras aráveis).

Por sua vez, a ABAG-RP – Associação Brasileira do Agronegócio da Região de Ribeirão Preto divulgou um estudo sobre o uso das terras brasileiras baseado nos dados disponibilizados pela NASA (<https://www.abagr.org.br/uso-das-terras>), concluindo que 30,2% do território nacional são ocupados para o desenvolvimento de atividades agropecuárias, sendo 7,8% para a produção de grãos, frutas, hortaliças e culturas perenes; 1,2% cobertos por florestas plantadas; e 21,2% são pastagens, sendo 8% nativas e 13,2% plantadas.

Figura 7 – Desenho sobre a destinação de terras ao agronegócio brasileiro



Fonte: ABAG/RP com base nas fontes: SFB, Embrapa, IBGE, MMA, FUNAI, DNIT, ANA, MPOG; 2016.

Em síntese, esses levantamentos acerca da área agricultável do Brasil demonstram que as lavouras ocupam em torno de 7% da extensão territorial total do país. Um documento do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA indica uma projeção de crescimento anual de 1,6% da área produtiva de grãos entre 2020/21 e 2030/31, aumentando, no total, 17,6%, passando de 68,7 milhões de hectares para 80,8 milhões de hectares em 2030/31 (Brasil, 2021).

Um exemplo de projeto que claramente visa a contribuir com a expansão da fronteira agrícola brasileira é o Plano de Desenvolvimento Agropecuário do MATOPIBA, publicado pelo Decreto nº 8.447 de 6 de maio de 2015, o qual tem por finalidade “promover e coordenar políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico sustentável fundado nas atividades agrícolas e pecuárias que resultem na melhoria da qualidade de vida da população”, e que, dentre as diretrizes, está: o desenvolvimento e aumento da eficiência da infraestrutura logística relativa às atividades agrícolas e pecuárias; e o apoio à inovação e ao desenvolvimento tecnológico voltados às atividades agrícolas e pecuárias.

Castro *et al*, 2017, atribuem à expansão da fronteira agrícola que objetivou incorporar terras do MATOPIBA e da região Amazônica a lógica de ampliação das formas de inserção do capital internacional no mercado local, tendo em vista que a região representa uma forma contemporânea de exploração de terras, que engloba o sistema agropecuário e outros sistemas, como o industrial, o mercantil, o financeiro e o tecnológico, o que acaba por formar o

agronegócio.

Sauer e Leite (2012) apontam que, em decorrência dessa expansão, surgem, inclusive, empresários especialistas em limpar, preparar e vender novas áreas de terras para investidores nacionais e estrangeiros que buscam investir em produção de grãos ou no setor sucroalcooleiro.

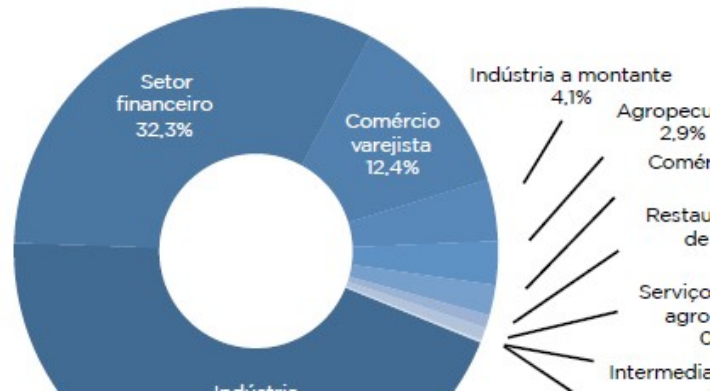
Com efeito, a organização The Land Matrix indica que a maioria das transações de terras brasileiras é destinada à silvicultura, incluindo a produção de madeira, e à produção de alimentos ou fibras, especialmente soja, cana-de-açúcar, algodão e milho. Essas duas categorias de produção, segundo a organização, sozinhas respondem por mais de 70% de todas as intenções de uso da terra no país, seguidas por biocombustíveis, pecuária e produtos agrícolas não alimentícios.

Ao classificar as transações de terras por categorias de produção, a organização chegou à estimativa de que 45,1% das áreas transacionadas são destinadas à atividade florestal; 26,8% para cultivos alimentícios; 22,0% visam à produção de biocombustíveis; 3,0% à pecuária; 1,6% para produtos agrícolas não alimentícios; e 1,7% para outras atividades diversas.

A FGV, ao analisar os dados disponibilizados pelo Banco Central do Brasil, concluiu que os investimentos estrangeiros do período de 2003 a 2008 foram destinados a um grupo restrito de produtos, quais sejam, algodão, carnes, soja, óleo, etanol, açúcar e sucos de frutas, os quais possuem grande participação no comércio internacional. A fundação também aponta que a abundância de terras e a capacidade produtiva do Brasil, em relação aos produtos mencionados, estimulam a atração do capital estrangeiro de investimento (2015, p. 111).

Ainda segundo apurado pela FGV, as atividades da indústria correspondem à maior parcela de destino do investimento estrangeiro direto no período de 2003 a 2008, aparecendo com maior relevância: abatedouro e indústria de carnes, álcool e biocombustíveis, beneficiamento de madeira, fumo, laticínios, malte, cerveja e chope, óleos vegetais, papel e celulose, suco de frutas e usinas de açúcar.

Figura 8 – Gráfico da FGV sobre a destinação de investimento estrangeiro no Brasil



Fonte: FGV, 2015.

A figura a seguir demonstra a intenção produtiva/exploratória constante do banco de dados do INCRA, de acordo com cada transação registrada por pessoas jurídicas estrangeiras no Brasil. A atividade com maior número de registros é o reflorestamento (870), seguida da agricultura permanente (153), da pecuária (131) e de intenções não registradas (102), produção de grãos (76), mineração (43), exploração industrial (31), conservação ambiental (5) e atividades mistas (2).

Figura 9 – Destinação produtiva dos imóveis registrados perante o INCRA/SNCR



Fonte: elaborado pela autora com base em dados do INCRA/SNCR.

Em números menores, outras intenções são registradas no Brasil, como demonstra a figura a seguir. Dentre elas, estão: pesca (40), extrativismo (8), hortigranjeiro (7), recreação (7), comercial (6), agricultura (5), entidades bancárias (5), pesquisa (5), barragem/represa/açude (4), assistencial/hospitalar (1), readaptação (1), educação/treinamento (1), linha de transmissão/estação repetidora (1).

Figura 10 – Destinação produtiva dos imóveis registrados perante o INCRA/SNCR



Fonte: elaborado pela autora com base em dados do INCRA/SNCR.

Verifica-se, portanto, que o reflorestamento, a agricultura permanente e a pecuária figuram entre as principais destinações produtivas registradas pelos proprietários pessoas jurídicas estrangeiras no Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, banco de dados utilizado pelo INCRA para controle. As informações que se encontram em posse do INCRA, portanto, corroboram aquelas levantadas pela organização Land Matrix, quando relata que 45,1% das áreas transacionadas são destinadas à atividade florestal; 26,8% para cultivos alimentícios; 22,0% visam à produção de biocombustíveis; 3,0% à pecuária etc. Obviamente que os números das duas organizações, pública e privada, não correspondem exatamente entre

si, mas são hábeis a demonstrar um padrão nas intenções dos investidores estrangeiros ao buscarem por terras brasileiras.

Borras Júnior *et al* (2012) indicam quatro classificações sobre o interesse de investidores estrangeiros, quais sejam: demanda por alimentos, ração e combustível; demanda por minerais e produtos de madeira; crescimento da destinação de áreas para conservação ambiental, em função da necessidade de retenção de carbono e de manejo de áreas para a redução do desmatamento; e necessidade de o capital financeiro mundializado, fazendo da terra um ativo.

Ocorre que, segundo os dados disponibilizados pelo INCRA, apenas 6 imóveis teriam registrado seu objeto como de conservação ambiental, o que evidencia que as intenções exploratórias para fins comerciais e negociais ainda predominam no Brasil. Essas 5 unidades de conservação ambiental ficam localizadas nos estados de Minas Gerais (1), Bahia (1), Mato Grosso do Sul (1), São Paulo (1) e em Santa Catarina (2).

Os dados disponibilizados pelo INCRA também permitem visualizar as intenções de produção/exploração registradas que predominam em cada estado brasileiro, conforme demonstra o quadro a seguir:

Tabela 5 – Destinações dos imóveis rurais por estado

Estado	Número de intenções registradas	Destinação produtiva
Acre	Não possui áreas registradas	-
Alagoas	20 áreas registradas	11 à exploração industrial; 4 outras atividades não registradas; 3 destinados à agricultura permanente; 2 atividade mista;
Amapá	37 áreas registradas	37 destinados ao reflorestamento;
Amazônia	Não possui áreas registradas	-
Bahia	106 áreas registradas	32 agricultura permanente; 25 reflorestamento; 21 outras atividades não registradas; 11 produção de grãos / temporária; 10 pecuária; 4 mineração; 2 industrial; 1 unidade de conservação ambiental;
Ceará	9 áreas registradas	4 outras atividades não registradas; 2 agricultura permanente; 2 produção de grãos / temporária; 1 pecuária;
Distrito Federal	10 áreas registradas	9 pecuária; 1 agricultura permanente;
Espírito Santo	15 áreas registradas	9 outras atividades não registradas; 2 industrial; 2 pecuária; 1 agricultura permanente; 1 comercial;

Goiás	68 áreas registradas	27 reflorestamento; 14 mineração; 11 pecuária; 8 produção de grãos / temporária; 3 industrial; 3 outras atividades não registradas; 1 agricultura permanente; 1 extrativismo;
Maranhão	15 áreas registradas	4 produção de grãos / temporária; 4 atividades agrícolas; 3 pecuária; 1 agricultura permanente; 1 comercial; 1 extrativismo; 1 industrial;
Mato Grosso	16 áreas registradas	7 agricultura permanente; 4 pecuária; 4 produção de grãos / temporária; 1 outras atividades não registradas;
Mato Grosso do Sul	69 áreas registradas	36 reflorestamento; 34 pecuária; 4 agricultura permanente; 3 agrícola (grãos); 3 outras atividades não registradas; 1 unidade de conservação ambiental;
Minas Gerais	355 áreas registradas	238 reflorestamento; 38 agricultura permanente; 31 pecuária; 16 mineração; 12 outras atividades não registradas; 6 produção de grãos / temporária; 3 industrial; 3 extrativismo; 2 barragem/represa/açude 2 comercial; 2 agrícola (açúcar); 1 hortigranjeiro; 1 unidade de conservação ambiental;
Pará	1 área registrada	1 pecuária
Paraíba	2 áreas registradas	1 agricultura permanente; 1 mineração;
Paraná	215 áreas registradas	176 reflorestamento; 8 agricultura permanente; 8 produção de grãos / temporária; 5 outras atividades não registradas; 4 mineração; 3 extrativismo; 3 recreação; 2 industrial; 2 pecuária; 2 pesquisa; 1 assistencial / hospitalar; 1 hortigranjeiro;
Pernambuco	10 áreas registradas	5 entidade bancária; 2 agricultura permanente; 1 pesca; 1 produção de grãos / temporária; 1 pesquisa;
Piauí	11 áreas registradas	7 produção de grãos / temporária;

		2 outras atividades não registradas; 1 agricultura permanente; 1 pecuária;
Rio de Janeiro	17 áreas registradas	10 pecuária; 5 outras atividades não registradas; 1 industrial; 1 recreação;
Rio Grande do Norte	23 áreas registradas	13 outras atividades não registradas; 3 hortigranjeiro; 3 produção de grãos / temporária; 2 agricultura permanente; 1 readaptação; 1 recreação;
Rio Grande do Sul	203 áreas registradas	136 reflorestamento; 39 pecuária; 11 produção de grãos / temporária; 8 outras atividades não registradas; 6 agricultura permanente; 2 pesquisa; 1 educação/treinamento;
Rondônia	Nenhum imóvel registrado	-
Roraima	1 área registrada	1 produção de grãos / temporária;
Santa Catarina	192 áreas registradas	157 reflorestamento; 8 outras atividades não registradas; 5 produção de grãos / temporária; 4 mineração; 3 pecuária; 3 agricultura permanente; 2 barragem/represa; 2 comercial; 2 industrial; 2 unidades de conservação ambiental; 1 linha de transmissão/estação repetidora;
São Paulo	116 áreas registradas	35 reflorestamento; 33 agricultura permanente; 29 outras atividades não registradas; 8 pecuária; 4 industrial; 2 hortigranjeiro; 2 produção de grãos / temporária; 2 recreação; 1 unidade de conservação ambiental;
Sergipe	Nenhuma área registrada	-
Tocantins	4 áreas registradas	3 pecuária; 1 reflorestamento.

Fonte: elaborado pela autora com base em dados do INCRA/SNCR.

Ao selecionarmos os estados com maior número de transações registradas, podemos visualizar, por exemplo, que em Minas Gerais, de 355 intenções registradas, 238 são de reflorestamento, sendo 38 de agricultura permanente, 31 de pecuária, 16 de mineração e o restante dividido entre atividades como extrativismo, industrial, uma unidade de conservação ambiental etc.

Na Bahia, por sua vez, de 106 registros, 32 aparecem como agricultura permanente e

25 como reflorestamento, tendo 10 registros de pecuária e 4 de mineração, sendo, o restante, dividido entre atividades não registradas, indústria e uma unidade de conservação ambiental.

No Paraná é possível visualizar que, de 215 registros, 176 figuram como reflorestamento. As demais atividades surgem em números bem menores, como: 8 agricultura permanente e 8 produção temporária de grãos; 4 mineração; 3 extrativismo; 3 recreação; 2 pecuária; 2 pesquisa; uma entidade assistencial/hospitalar etc.

Santa Catarina, por sua vez, com 192 intenções registradas, 157 aparecem como reflorestamento, sendo que, as demais atividades, aparecem em menor número.

Estudos como o de Barbanti Júnior (2017), indicam que nos Estados de Minas Gerais, Paraná e Santa Catarina 75% das áreas adquiridas por pessoas jurídicas estrangeiras são destinadas à atividade de reflorestamento; enquanto que no Estado do Rio Grande do Sul apenas 45% dos imóveis rurais de empresas estrangeiras seriam destinadas ao reflorestamento e no Mato Grosso do Sul, 36% dos estabelecimentos. O autor também identificou que no Estado de São Paulo a atividade prevalecente é a agricultura e o cultivo de cana-de-açúcar, perfazendo um total de 54% dos estabelecimentos.

Com efeito, o Estado de São Paulo, nos dados disponibilizados pelo INCRA, surge com 116 registros, sendo 35 reflorestamento e 33 agricultura permanente. Porém, há 29 áreas cuja atividade desenvolvida não foi registrada, tendo uma unidade de conservação ambiental, 8 pecuária, 4 industrial, seguidas de hortigranjeiro, produção temporária de grãos e recreação.

Mato Grosso do Sul, por fim, com 69 imóveis registrados, 36 possuem intenção de reflorestamento e 34 de pecuária; sendo 4 registros de agricultura permanente, 3 de produção de grãos, 2 unidades de conservação ambiental e 2 intenções não registradas.

Não há, nos dados disponibilizados pelo INCRA, declarações de intenção de mero investimento de capital ou situações do gênero.

Segundo Sauer e Leite (2012), os investimentos com intuito produtivo e especulativo têm como consequência o aumento das transações e demanda sobre terras e o crescimento da produção agrícola, sendo que, consoante apurado pelo autor, essa busca “se concentra na expansão de oito *commodities*: milho, soja, cana-de-açúcar, dendê (óleo), arroz, canola, girassol e floresta plantada, sendo que a participação brasileira se dá fundamentalmente nos três primeiros produtos”.

Quanto à região do MATOPIBA, verificou-se que a Bahia é o estado que figura em 2º lugar dos estados brasileiros que mais possuem transações de terras com empresas estrangeiras. Piauí está na 7ª posição, Maranhão está na 12ª e Tocantins na 16ª posição.

Piauí, com 11 imóveis registrados, 7 estão destinados à produção temporária de grãos;

1 à agricultura permanente; 1 à pecuária; e 2 não possuem destinação registrada.

Maranhão, com 15 imóveis registrados, 4 estão destinados à produção temporária de grãos, 4 a atividades agrícolas; 3 à pecuária; 1 industrial; 1 extrativista; 1 comercial e 1 agricultura permanente.

Tocantins, por sua vez, com 4 imóveis registrados, 3 constam como destinados à pecuária e 1 ao reflorestamento.

Pereira e Pauli (2016) sugerem que há, pelo menos, 26 empresas com capital estrangeiro explorando diretamente áreas de terras localizadas nos estados do Maranhão, Piauí, Tocantins e Bahia, e que entre as destinações produtivas registradas por essas empresas que investiram na compra de terras na referida região, estão: a produção de algodão, de cana-de-açúcar, milho e soja, especialmente, em que pese ainda existam registros de empresas interessadas apenas no mercado de terras e em mineração.

Para Castro *et al*, 2017, a expansão das transações transnacionais no MATOPIBA colaboram para a commoditização da agricultura, isso porque foi possível notar o crescimento dos investimentos estrangeiros em atividades como o cultivo de cana-de-açúcar, soja e produção de agrocombustíveis, atividades que demandam grandes extensões de terras para o seu desempenho.

Cabe registrar nesta discussão, por fim, a fragilidade dos disponibilizados pelo INCRA, isso porque muitos imóveis espalhados por todos os estados da federação não tiveram registradas as respectivas atividades desenvolvidas em sua área. Conforme planilha do INCRA, um total de 102 imóveis não teve sua atividade declarada no SNCR.

No que se refere a essa fragilidade de informações constantes do Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, Sauer e Leite (2012, p. 506), ao analisarem dados disponibilizados pelo INCRA acerca das áreas de terras brasileiras, acabaram afirmando que:

De acordo com informações do Incra, dos 436,60 milhões de hectares cadastrados no SNCR, 120,4 milhões de hectares foram declarados pelos responsáveis dos estabelecimentos como improdutivos (SAMPAIO *et al.*, 2003). Esse dado levou Wilkinson *et al.* (2010) a afirmarem que “há muita terra ociosa ou com um baixíssimo grau de utilização (p. 14)” no Brasil. Em outras palavras, mais de 14% das terras cadastradas no órgão responsável poderiam se constituir no estoque (oferta) para atender à demanda por terras provenientes de trabalhadores sem-terra.

Com efeito, pode-se verificar que a inconsistência dos dados é um fator do sistema registral de terras brasileiras. Além disso, é um problema complexo, decorrente, julga-se, da inviabilidade de se fiscalizar *in loco* todas as áreas de terras brasileiras registradas no SNCR, a fim de verificar se as declarações lá registradas são, de fato, o que se constata da própria

área.

Por outro lado, os próprios termos utilizados pelo SNCR e pelo INCRA são limitadores. Ao selecionarmos a maior atividade desenvolvida por empresas estrangeiras no Brasil, segundo o SNCR e o INCRA, qual seja, a de reflorestamento, foi possível identificar as principais empresas estrangeiras (em número de transações) proprietárias de terras brasileiras que declararam que o destino de suas áreas seria o reflorestamento.

O termo “reflorestamento” está ligado à ideia de regeneração, de plantação de novas árvores, de “reposição da vegetação em locais que foram anteriormente desmatados” (<https://www.infoescola.com/ecologia/reflorestamento/>). No entanto, é importante esclarecer que as empresas que registraram no SNCR a atividade de “reflorestamento” são, em suma, empresas que trabalham com a produção de celulose e a extração de madeira.

A empresa Celulose Nipo-Brasileira S/A – Cenibra, com sede em Belo Oriente/MG (CNPJ nº 42.278.796/0001-99), registrou no SNCR o total de 235 áreas sob sua propriedade, nas quais declarou desenvolver a atividade de reflorestamento. Ao consultar o CNPJ da empresa no sítio eletrônico da Receita Federal do Brasil (http://servicos.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Solicitacao.asp), foi possível constatar que a empresa declara ao fisco o exercício das seguintes atividades:

Quadro 1 – Atividades desenvolvidas pela empresa Celulose Nipo-brasileira S/A.

<p>CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL</p> <p>17.10-9-00 - Fabricação de celulose e outras pastas para a fabricação de papel</p>
<p>CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS</p> <p>02.10-1-01 - Cultivo de eucalipto</p> <p>02.10-1-07 - Extração de madeira em florestas plantadas</p> <p>07.10-3-01 - Extração de minério de ferro</p> <p>07.21-9-01 - Extração de minério de alumínio</p> <p>07.24-3-01 - Extração de minério de metais preciosos</p> <p>07.29-4-04 - Extração de minérios de cobre, chumbo, zinco e outros minerais metálicos não-ferrosos não especificados anteriormente</p> <p>08.10-0-06 - Extração de areia, cascalho ou pedregulho e beneficiamento associado</p> <p>08.93-2-00 - Extração de gemas (pedras preciosas e semipreciosas)</p> <p>17.21-4-00 - Fabricação de papel</p> <p>20.99-1-99 - Fabricação de outros produtos químicos não especificados anteriormente</p> <p>35.11-5-01 - Geração de energia elétrica</p> <p>46.81-8-03 - Comércio atacadista de combustíveis de origem vegetal, exceto álcool carburante</p> <p>46.84-2-99 - Comércio atacadista de outros produtos químicos e petroquímicos não especificados anteriormente</p> <p>46.86-9-01 - Comércio atacadista de papel e papelão em bruto</p> <p>46.89-3-99 - Comércio atacadista especializado em outros produtos intermediários não especificados anteriormente</p>

Fonte: Consulta de CNPJ na plataforma da Receita Federal do Brasil.

A empresa WestRock Celulose, Papel e Embalagens Ltda, com sede em Três Barras/SC (CNPJ nº 45.989.050/0005-05), registrou 153 áreas sob seu controle, tendo declarado, em todas, o exercício da atividade de reflorestamento. Da consulta ao CNPJ da empresa, constata-se que sua atividade declarada ao fisco é a “extração de madeira em

florestas plantadas”, sendo que, conforme o próprio nome da empresa indica, sua atividade versa sobre produção de celulose, papel e embalagens.

A empresa Arauco Forest Brasil S/A, com sede em Curitiba/PR (CNPJ nº 00.198.057/0001-47), registra 75 áreas em que declara desenvolver o reflorestamento. No entanto, ao efetuar a consulta de seu CNPJ, verifica-se que a empresa, além de ter declarado trabalhar com atividades de apoio à produção florestal, cultivo de pinus e eucalipto, extração de madeira de florestas plantadas etc, também declarou comercializar peças, máquinas e equipamentos para uso agropecuário e industrial, reparação de máquinas e equipamentos e prestação de serviços de agronomia e consultoria sobre atividades agrícolas e pecuárias.

A empresa Renova Floresta Ltda, com sede Rio Negrinho/SC (CNPJ nº 04.882.166/0001-30), com 66 áreas declaradas de sua propriedade, nas quais diz desenvolver atividade de reflorestamento, declara ao fisco trabalhar com: cultivo de pinus e eucalipto, produção de sementes certificadas, extração de madeira de floresta plantada e comércio atacadista de sementes, flores, plantas e gramas.

Por sua vez, a empresa International Paper Do Brasil Ltda, com sede em Mogi-guaçu/SP (CNPJ nº 52.736.949/0001-58), registrou 58 áreas nas quais declara desenvolver o reflorestamento. No seu CNPJ, foi possível identificar que o principal ramo da empresa é a fabricação de papel, aparecendo, como atividades secundárias, a fabricação de celulose e outras pastas para fabricação de papel, comércio atacadista de papel e papelão bruto, o cultivo de eucalipto e mudas, a extração de madeira em florestas plantadas e atividades de apoio à produção florestal.

Por fim, a empresa CMPC Celulose Riograndense Ltda, com sede em Guaíba/RS (CNPJ nº 11.234.954/0001-85), que declarou possuir 56 áreas para o desenvolvimento da atividade de reflorestamento, declara à Receita Federal que sua principal atividade é a fabricação de celulose e outras pastas para a fabricação de papel, e como atividades secundárias, a fabricação de outros produtos químicos inorgânicos não especificados e a extração de madeira de florestas plantadas.

A empresa Gibron Brasil Imóveis E Empreendimentos Ltda, que tem sede em Sapiranga/RS (CNPJ nº 89.791.289/0001-18), possui 62 áreas registradas, tendo declarado o exercício de reflorestamento em algumas e de pecuária em outras. Contudo, ao consultar o CNPJ da empresa, verifica-se a declaração ao fisco envolve diversas atividades, dentre as quais:

CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL 68.10-2-01 - Compra e venda de imóveis próprios (Dispensada *)
--

CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS 02.10-1-01 - Cultivo de eucalipto 02.10-1-03 - Cultivo de pinus 02.10-1-07 - Extração de madeira em florestas plantadas 02.30-6-00 - Atividades de apoio à produção florestal 08.10-0-08 - Extração de saibro e beneficiamento associado 08.10-2-99 - Extração e britamento de pedras e outros materiais para construção e beneficiamento associado 15.31-9-01 - Fabricação de calçados de couro 16.10-2-03 - Serrarias com desdobramento de madeira em bruto 16.10-2-04 - Serrarias sem desdobramento de madeira em bruto -Resserragem 46.16-8-00 - Representantes comerciais e agentes do comércio de têxteis, vestuário, calçados e artigos de viagem (Dispensada *) 46.43-5-01 - Comércio atacadista de calçados (Dispensada *) 46.71-1-00 - Comércio atacadista de madeira e produtos derivados 46.92-3-00 - Comércio atacadista de mercadorias em geral, com predominância de insumos agropecuários (Dispensada *) 49.30-2-02 - Transporte rodoviário de carga, exceto produtos perigosos e mudanças, intermunicipal, interestadual e internacional 64.62-0-00 - Holdings de instituições não-financeiras
--

Fonte: Consulta de CNPJ na plataforma da Receita Federal do Brasil.

Essas são as sete empresas estrangeiras que possuem o maior número de áreas registradas sob a sua posse/propriedade no Brasil. Coincidentemente, as empresas que detêm o maior número de áreas registradas no Brasil declaram desenvolver a atividade de reflorestamento.

De outra banda, cabível a análise das empresas estrangeiras que declaram no SNCR possuírem áreas destinadas à manutenção de Unidades de Conservação Ambiental.

A Unidade de Conservação Ambiental registrada no Estado da Bahia, na cidade de Curaçá, é de propriedade da empresa Al-Wabra Empreendimentos e Participações Ltda, cujo local de sua sede não está informado no seu cadastro de pessoa jurídica, assim como não consta o registro de suas atividades principal e secundária (CNPJ nº 09.420.882/0001-19).

Quadro 3 – Atividades desenvolvidas pela empresa Al-Wabra.

CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL *****

CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS Não informada
--

Fonte: Consulta de CNPJ na plataforma da Receita Federal do Brasil.

Em consulta à rede mundial de computadores, foi possível verificar que a empresa faz parte de uma instituição privada denominada Al Wabra Wildlife Preservation – AWWP, a qual foi fundada por um príncipe chamado Saud bin Muhammed Al Thani e possui sede no Catar. O objetivo dessa organização é atuar na preservação de animais raros e ameaçados de

extinção em diversos países, buscando aumentar a conscientização popular acerca de questões ambientais (<http://awwp.alwabra.com/>).

Por outro lado, verifica-se que outra Unidade de Conservação Ambiental localizada no Município de Tupaciguara em Minas Gerais foi declarada pela empresa ADM do Brasil Ltda, que possui sede em Vitória/ES (CNPJ nº 02.003.402/0001-75). Em consulta ao CNPJ da empresa, foi possível constatar que ela trabalha com diversas atividades, sendo a principal o processamento de commodities. Trata-se de uma empresa norte-americana, fundada em Minneapolis, no Estado de Minnesota, nos Estados Unidos em 1902 (<https://www.adm.com/en-us/about-adm/our-company/history/#founders-story>).

Quadro 4 – Atividades desenvolvidas pela empresa ADM do Brasil.

<p>CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL</p> <p>46.23-1-99 - Comércio atacadista de matérias-primas agrícolas não especificadas anteriormente</p>
<p>CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS</p> <p>01.13-0-00 - Cultivo de cana-de-açúcar</p> <p>01.19-9-99 - Cultivo de outras plantas de lavoura temporária não especificadas anteriormente</p> <p>01.39-3-05 - Cultivo de dendê</p> <p>01.51-2-01 - Criação de bovinos para corte</p> <p>01.51-2-03 - Criação de bovinos, exceto para corte e leite</p> <p>01.63-6-00 - Atividades de pós-colheita</p> <p>02.10-1-01 - Cultivo de eucalipto</p> <p>02.10-1-07 - Extração de madeira em florestas plantadas</p> <p>02.10-1-08 - Produção de carvão vegetal - florestas plantadas</p> <p>02.20-9-01 - Extração de madeira em florestas nativas</p> <p>02.20-9-02 - Produção de carvão vegetal - florestas nativas</p> <p>03.22-1-01 - Criação de peixes em água doce</p> <p>10.41-4-00 - Fabricação de óleos vegetais em bruto, exceto óleo de milho</p> <p>10.42-2-00 - Fabricação de óleos vegetais refinados, exceto óleo de milho</p> <p>10.65-1-03 - Fabricação de óleo de milho refinado</p> <p>10.66-0-00 - Fabricação de alimentos para animais</p> <p>10.69-4-00 - Moagem e fabricação de produtos de origem vegetal não especificados anteriormente</p> <p>10.71-6-00 - Fabricação de açúcar em bruto</p> <p>10.72-4-01 - Fabricação de açúcar de cana refinado</p> <p>10.99-6-99 - Fabricação de outros produtos alimentícios não especificados anteriormente</p>

Fonte: Consulta de CNPJ na plataforma da Receita Federal do Brasil.

A terceira Unidade de Conservação Ambiental encontrada nos cadastros do SNCR foi em nome da empresa Biosev Bioenergia S/A, com sede em Sertãozinho/SP (CNPJ nº 49.213.747/0118-28). A unidade de conservação fica localizada no Município de Colômbia/SP. Em consulta às atividades declaradas pela empresa ao fisco, foi possível verificar que a empresa trabalha com o setor sucroenergético e possui origem na Holanda.

Quadro 5 – Atividades desenvolvidas pela empresa Biosev.

<p>CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL</p> <p>10.71-6-00 - Fabricação de açúcar em bruto</p>
<p>CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS</p> <p>01.13-0-00 - Cultivo de cana-de-açúcar</p>

19.31-4-00 - Fabricação de álcool
 46.22-2-00 - Comércio atacadista de soja
 46.32-0-01 - Comércio atacadista de cereais e leguminosas beneficiados
 46.83-4-00 - Comércio atacadista de defensivos agrícolas, adubos, fertilizantes e corretivos do solo
 46.91-5-00 - Comércio atacadista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios
 52.11-7-99 - Depósitos de mercadorias para terceiros, exceto armazéns gerais e guarda-móveis

Fonte: Consulta de CNPJ na plataforma da Receita Federal do Brasil.

A quarta Unidade de Conservação Ambiental declarada no SNCR fica localizada em Santo Amaro da Imperatriz/SC e é controlada pela empresa Baden Baden Hotéis E Turismo Ltda, com sede na mesma cidade (CNPJ nº 00.377.653/0001-94). Notícias indicam que o capital estrangeiro dessa empresa provém de diversos países (<https://www.cedefes.org.br/estrangeiros-controlam-ao-menos-17-mil-hectares-de-unidades-de-conservacao-no-brasil/>), sendo possível constatar que essa rede possui hotel inclusive na Alemanha. Ao efetuar a consulta ao CNPJ dessa empresa, pode-se verificar que ela declara como principal ramo econômico a incorporação de empreendimentos imobiliários e, de forma secundária, o aluguel de imóveis próprios, hotéis e a fabricação de águas envasadas.

Outra Unidade de Conservação Ambiental sob propriedade de empresas estrangeiras é a localizada em Itajaí/SC, de propriedade da empresa Estaleiro Itajaí AS, com sede na mesma cidade (CNPJ nº 00.355.092/0001-22). Trata-se de uma empresa de construção de embarcações que detém capital estrangeiro oriundo da Espanha (<https://www.cedefes.org.br/estrangeiros-controlam-ao-menos-17-mil-hectares-de-unidades-de-conservacao-no-brasil/>). Em consulta ao CNPJ da empresa, verifica-se que seu ramo é a construção de embarcações de grande porte e a manutenção e reparação de embarcações e estruturas flutuantes.

Por fim, tem-se que a empresa International Paper Do Brasil Ltda, com sede em Mogi-guaçu/SP (CNPJ nº 52.736.949/0001-58), detém uma Unidade de Conservação Ambiental localizada no Município de Três Lagoas/MS. Trata-se, igualmente, de uma empresa com capital estrangeiro provindo dos Estados Unidos. Como dito anteriormente, a principal atividade dessa empresa é a fabricação de papel e, de forma secundária, a fabricação de celulose e outras pastas para fabricação de papel, comércio atacadista de papel e papelão bruto, o cultivo de eucalipto e mudas, a extração de madeira em florestas plantadas e atividades de apoio à produção florestal.

Há na planilha disponibilizada pelo INCRA, em menor número, algumas atividades declaradas que são bastante diferentes daquelas ligadas ao reflorestamento, à agricultura e pecuária, por exemplo. Com efeito, há entidades bancárias, hospitalares/assistenciais, de

pesquisa e educação, que contam com aporte de capital estrangeiro em suas constituições e possuem propriedades rurais registradas no Brasil.

Por exemplo, a entidade bancária China Construction Bank Brasil Banco Múltiplo S/A, que declara possuir sede em São Paulo/RS (CNPJ nº 07.450.604/0001-89) é proprietária de uma área de terras localizadas nos Municípios de Joaquim Nabuco, Cortês, Iati, Bonito e Palmares, todos no Estado de Pernambuco. Na planilha disponibilizada pelo INCRA, a aba de “destinação” da área, consta apenas a expressão “entidades bancárias”. Igualmente, é o resultado da consulta ao CNPJ da empresa no sítio da Receita Federal, que indica como descrição da atividade econômica da empresa “bancos múltiplos, com carteira comercial”.

Contudo, é possível extrair da planilha do INCRA a denominação dada aos imóveis: Engenho Flor da Ilha, Engenho Cortês, Engenho Risadas e Pinheral, o que sugere que o banco tenha investimentos em engenhos de cana-de-açúcar.

Com efeito, ao pesquisar sobre a entidade na rede mundial de computadores, constata-se que trata-se de um banco fundado com o intuito apoiar o desenvolvimento da China, o qual está presente no Brasil desde o ano de 2014, e tem “o objetivo de ser o principal intermediador de negócios financeiros para apoiar o fluxo de comércio exterior entre o Brasil e a China e ser a operação-âncora do conglomerado na América Latina” (<https://www.br.ccb.com/menu/Institucional/Perfil-30>).

Por outro lado, verifica-se que consta da planilha uma entidade assistencial/hospitalar proprietária de uma área de terras em Almirante Tamandaré/PR. Trata-se da União Missionária Dos Adventistas Do Sétimo Dia, com sede declarada no mesmo município (CNPJ nº 75.148.841/0001-40). Em pesquisas, foi possível evidenciar que a empresa possui uma clínica localizada em um imóvel rural, a qual tem por objetivo tratar pessoas a partir de naturopatia (<https://oasisparanaense.com.br/>). O CNPJ da empresa indica que ela trabalha com “atividades de atendimento hospitalar, exceto pronto-socorro e unidades para atendimento a urgências”.

As atividades de pesquisa registradas pelas empresas no SNCR possuem, todas, ligação com o agronegócio. A primeira área que foi identificada como destinada à pesquisa na planilha disponibilizada pelo INCRA fica localizada em Petrolina/PE e foi declarada pela empresa Niagro Nichirei do Brasil Agrícola – Ltda, com sede no mesmo município (CNPJ nº 35.627.942/0004-21). Trata-se de uma empresa cujo ramo principal é a fabricação de conservas de frutas.

A segunda área destinada à pesquisa fica em Rolândia/PR e foi declarada pela empresa Monsanto do Brasil Ltda, que declara ter sede em São Paulo/SP (CNPJ nº 64.858.525/0001).

Em consulta ao cadastro da pessoa jurídica no sítio da Receita Federal do Brasil encontra-se a declaração da seguinte atividade:

Quadro 6 – Atividades desenvolvidas pela empresa Monsanto.

<p>CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL 82.11-3-00 - Serviços combinados de escritório e apoio administrativo</p>
<p>CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS 62.03-1-00 - Desenvolvimento e licenciamento de programas de computador não-customizáveis 77.40-3-00 - Gestão de ativos intangíveis não-financeiros</p>

Fonte: Consulta de CNPJ na plataforma da Receita Federal do Brasil.

Por fim, outra área declarada de destinação à pesquisa fica em Cascavel/PR e pertence à COODETEC Desenvolvimento Produção e Comercialização (CNPJ nº 02.742.505/0001-57). No cadastro da pessoa jurídica não consta sua sede e nem as atividades que desenvolve, constando, inclusive, como empresa “baixada” perante a Receita Federal.

A área destinada à atividade de educação e treinamento, por sua vez, é declarada pela empresa Alliance One Brasil Exportadora de Tabacos Ltda, com sede em Venâncio Aires/RS (CNPJ nº 33.876.145/0001-00), sendo a área rural localizada em Passo do Sobrado/RS. Como o próprio nome da empresa diz, seu ramo principal de atividade é o comércio atacadista de fumo beneficiado. Como atividades secundárias, foram declaradas: o comércio atacadista de fumo em folha não beneficiado e a imunização e controle de pragas urbanas.

Por fim, foi possível constatar que, apesar de algumas empresas não terem declarado no SNCR a atividade desenvolvida em suas áreas, pelo nome e CNPJ dessas empresas, é possível acessar o ramo de atividade desenvolvida pela empresa.

A título de exemplo, tem-se as áreas registradas pela empresa Caracol Agropecuária Ltda, que possui sede Barreiras/BA (CNPJ nº 09.098.053/0001-61), a qual, em que pese não tenha declarado a atividade de destinação de suas áreas, é uma empresa cujo próprio nome indica o ramo (agropecuária), sendo que, em consulta ao seu CNPJ, pode-se constatar o mesmo:

Quadro 7 – Atividades desenvolvidas pela empresa Caracol.

<p>CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL 01.51-2-01 - Criação de bovinos para corte</p>
<p>CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS 01.11-3-02 - Cultivo de milho 01.15-6-00 - Cultivo de soja 01.33-4-04 - Cultivo de cítricos, exceto laranja 02.10-1-01 - Cultivo de eucalipto 02.10-1-04 - Cultivo de teca</p>

02.10-1-07 - Extração de madeira em florestas plantadas
46.22-2-00 - Comércio atacadista de soja
46.23-1-01 - Comércio atacadista de animais vivos
46.23-1-99 - Comércio atacadista de matérias-primas agrícolas não especificadas anteriormente
46.32-0-01 - Comércio atacadista de cereais e leguminosas beneficiados
46.33-8-01 - Comércio atacadista de frutas, verduras, raízes, tubérculos, hortaliças e legumes frescos
46.71-1-00 - Comércio atacadista de madeira e produtos derivados
64.63-8-00 - Outras sociedades de participação, exceto holdings
68.10-2-01 - Compra e venda de imóveis próprios
68.10-2-02 - Aluguel de imóveis próprios
68.22-6-00 - Gestão e administração da propriedade imobiliária

Fonte: Consulta de CNPJ na plataforma da Receita Federal do Brasil.

A citada empresa foi apontada por Jéssica Siviero, em sua dissertação intitulada “Uma nova safra de proprietários rurais? O caso dos investimentos da Universidade de Harvard em recursos naturais no Brasil” como ligada ao grupo do agronegócio brasileiro denominado Granflor, sediado no Rio Grande do Sul, sendo uma empresa brasileira “subsidiária da Harvard Management Company (HMC)”. Segundo a autora, a Caracol Agropecuária Ltda foi constituída “a partir de uma sociedade entre dois brasileiros gestores do Granflor e duas empresas *offshore*, à época, subsidiárias da HMC” (2020, p. 23).

A empresa teria sido citada por entrevistados em sua pesquisa como participante de um conflito causado pela disputa por terra em Cotegipe, no Estado da Bahia, objeto de estudo de Jéssica, que o teria escolhido com o intuito de demonstrar “a violência que se encontra na base de processos expropriatórios (2020, p. 21). Segundo a autora, foram 140 mil hectares grilados em Cotegipe, sendo que 107 mil hectares teriam sido comprados por uma empresa subsidiária de Harvard.

A via adotada pela *HMC* foi investir em empresas agropecuárias nacionais ou formar novas empresas no Brasil, as quais figuram como suas subsidiárias e podem ser tidas como empresas brasileiras. Esta, todavia, é uma situação instável. O caso da *Caracol* em Cotegipe é também exemplar quanto a este aspecto. A empresa está respondendo a processo no INCRA que a toma como empresa nacional equiparada a estrangeira, portanto, voltam a valer as regras que pesam sobre os estrangeiros.

É lugar comum a visão desses atores nacionais associados a capitais externos como “laranjas” dos negócios. Todavia, o que os investimentos da *HMC* demonstram é que a associação com um capital financeiro externo permitiu a expansão, pelo menos em área, de um “novo” agronegócio ao propiciar a capitalização necessária para ampliarem seus portfólios de terras – o caso da *Caracol* é exemplar deste aspecto. Logo, esse “novo proprietário de terras” atua a partir de uma associação interdependente entre capital financeiro externo e executivos locais, que nas fronteiras encontraram seu principal espaço de realização. O agronegócio que emerge desta interseção está fortemente associado e integrado às redes e circuitos internacionais do capital. (SIVIERO, 2020, p. 125).

Há, dentre os dados disponibilizados pelo INCRA, inúmeras empresas que optaram por não declarar o seu ramo de atividade no SNCR. A título de exemplo, tem-se a empresa

Central Geradora Fotovoltaica Zebu Ltda, com sede em São Paulo/SP (CNPJ nº 26.674.439/0001-93), cujo ramo é a geração de energia elétrica, em que pese não tenha registrado no SNCR a destinação das áreas de sua propriedade.

Ademais, não há nenhuma informação na planilha disponibilizada pelo INCRA sobre a efetiva elaboração e aprovação dos projetos de exploração das áreas, exigidos às pessoas jurídicas estrangeiras para formalizar a compra de imóvel rural. Segundo o INCRA (p. 26), é necessário conter no projeto:

- Justificativa de proporcionalidade entre o quantitativo de terras visado e a dimensão do projeto;
- cronograma físico e financeiro do investimento e implantação;
- eventual utilização de crédito oficial no financiamento parcial ou total do empreendimento;
- viabilidade logística de sua execução, e, no caso de projeto industrial, demonstração da compatibilidade entre o local da planta industrial e a localização geográfica da terra; e
- demonstração de compatibilidade com os critérios para o Zoneamento Ecológico Econômico do Brasil (ZEE) referentes a localidade do imóvel, quando houver.

Talvez, de início, essa questão seja pouco importante, já que pelo nome das empresas ou pela consulta ao seu CNPJ é possível constatar os ramos das respectivas atividades desenvolvidas, apensar da ausência de declaração ao campo no SNCR. Por outro lado, a questão torna-se relevante se pensarmos do ponto de vista da ausência de verificação *in loco* dessas áreas, especialmente daquelas declaradas unidades de conservação ambiental, a fim de que se tenha a efetiva informação de destinação de tais áreas. Ou, se esta informação foi constatada, é possível que esteja em outro banco de dados do INCRA, não disponibilizado.

4.3 ÁREAS ADQUIRIDAS POR PESSOAS JURÍDICAS ESTRANGEIRAS NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Neste item do trabalho, pretende-se demonstrar, em termos de extensão, as áreas de terras brasileiras que se encontram sob a posse ou propriedade de pessoas jurídicas estrangeiras, segundo os dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

Conforme visto no referencial teórico, o Brasil conta com leis que visam a regulamentação das aquisições de terras por pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, bem como impõem limitações de extensão dessas áreas. O art. 5º do Decreto nº 74.965/1974, por exemplo, prevê que a soma das áreas rurais pertencentes a pessoas estrangeiras, físicas ou

jurídicas, não poderá ultrapassar 1/4 da superfície dos municípios onde se situem, comprovada por certidão do Registro de Imóveis, enquanto que no §1º do mesmo artigo, dispõe-se que as pessoas “de mesma nacionalidade” não poderão ser proprietárias, em cada Município, de mais de 40% do limite de 1/4 da superfície dos municípios, antes fixado.

Contudo, durante o período em que vigorou o primeiro parecer da AGU que declarou a Lei nº 5.709/1971 como não recepcionada pela Constituição de 1988, as transações sobre terras com pessoas estrangeiras não sofreram maiores restrições, tendo sido dispensada a aplicação das limitações da citada lei naquele período.

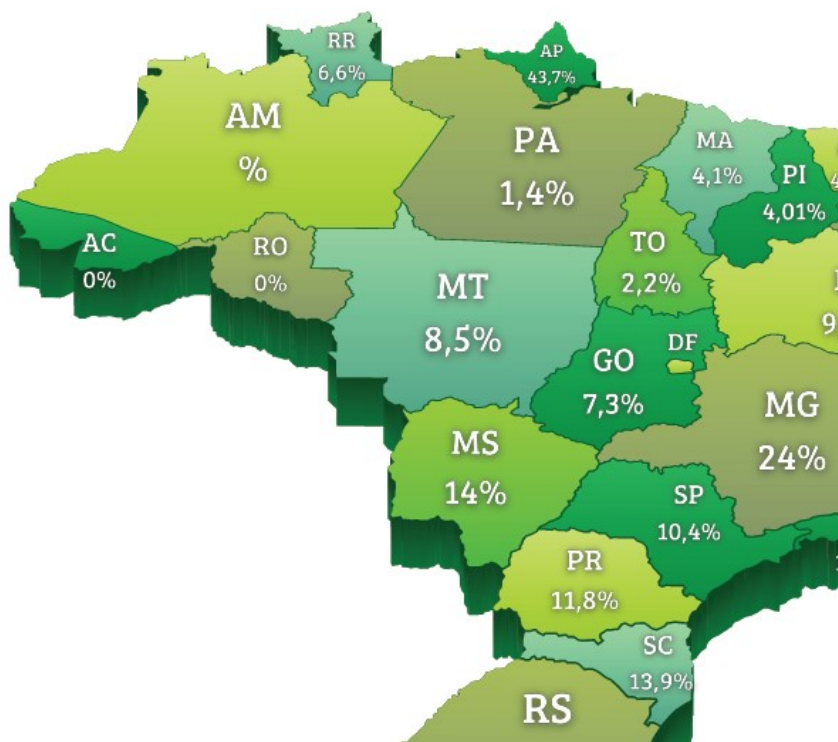
Ademais, segundo apontam Sauer e Leite (2012, p. 507), “as restrições nunca tiveram efeito prático, especialmente pela falta de fiscalização e controle sobre as aquisições de terras, inclusive devido à distância entre o discurso nacionalista e as políticas de abertura ao capital internacional do regime militar”.

Os dados do INCRA, na forma como disponibilizados, não indicam a data da aquisição das terras, apenas a data de atualização do cadastro no Sistema Nacional de Cadastro Rural. Assim sendo, não foi possível realizar a análise da evolução das aquisições ao longo dos anos, de forma que restaram analisados apenas os dados da situação registral atual das terras pelo SNCR. Outrossim, não constam quaisquer dados sobre a apresentação de projeto de exploração e sua aprovação, ou o preenchimento dos demais requisitos previstos em lei.

Primeiramente, foi possível extrair dos dados a informação de que investidores representados por pessoas jurídicas estrangeiras estão espalhados por todo o território nacional. Para se chegar a tal conclusão, somamos, de acordo com cada estado da federação, o número de municípios em que foram registradas áreas de propriedade de empresas estrangeiras e calculamos a porcentagem deles sobre o número total de municípios de cada estado possui segundo o IBGE.

Por exemplo, o Rio Grande do Sul conta com 497 municípios segundo o IBGE, sendo que, conforme os dados do INCRA, em 54 deles há registros de transações de terras para pessoas jurídicas estrangeiras. Dessa forma, chegamos à conclusão de que 10,9% dos municípios gaúchos já contam com imóveis transferidos à propriedade de pessoas jurídicas estrangeiras. O mapa a seguir ilustra a situação em nível nacional:

Figura 11 – Mapa do Brasil com a indicação do percentual de municípios



Fonte: elaborado pela autora com base em dados do INCRA/SNCR.

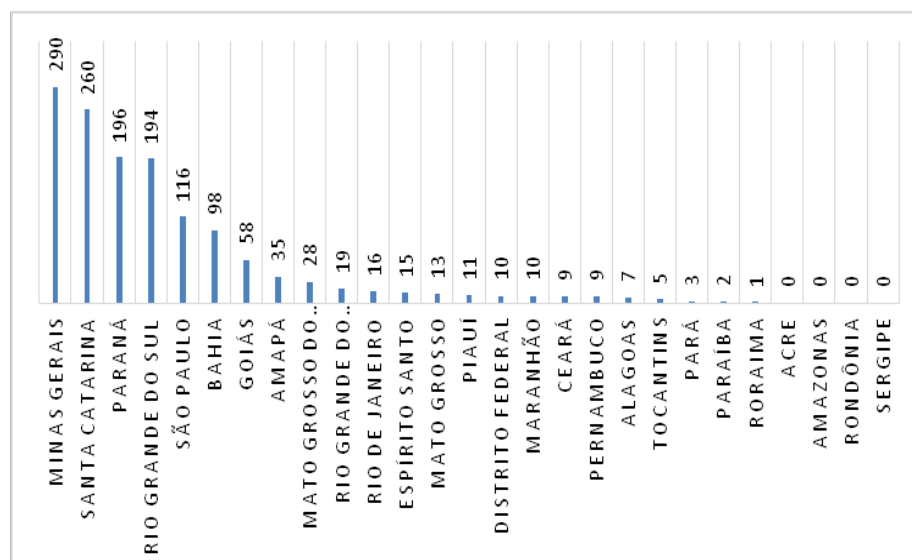
Conforme é possível visualizar, não constam da planilha disponibilizada pelo INCRA dados de terras estrangeiras nos Estados do Amazonas, do Acre, de Rondônia e de Sergipe.

Conforme mencionado anteriormente, causa estranheza que o Estado do Amazonas e do Acre não apresentem nenhuma aquisição de terras por pessoas jurídicas estrangeiras, uma vez que nessas localidades está boa parte da Floresta Amazônica, que historicamente foi cobiçada por estrangeiros de todo o mundo. Entretanto, Reydon *et al* (2017, p. 4) apontam que estudo elaborado pelo INCRA denominado o “Livro Branco da Grilagem de Terras”, cita o caso de cancelamento de registros de imóveis rurais na monta de 48,5 milhões de hectares pela Justiça do Amazonas no ano de 2001, o que sugere que a tutela jurisdicional teve de ser buscada para o cancelamento de aquisições irregulares nesse estado.

Por outro lado, os Estados que apresentam as maiores porcentagem de municípios que registram terras em propriedade de pessoas jurídicas estrangeiras são Amapá (43,7%), Minas Gerais (24%), Mato Grosso do Sul (14%), Santa Catarina (13,9%).

Por outro lado, ao adotar metodologia semelhante à utilizada pela organização The Land Matrix, é possível, a partir dos dados disponibilizados pelo INCRA, identificar os estados com maior número de transações de áreas com pessoas jurídicas estrangeiras. É o que demonstra o gráfico a seguir:

Figura 12 - Número de imóveis registrados por PJ com capital estrangeiro (por área total)



Fonte: elaborado pela autora com base em dados do INCRA/SNCR.

Veja-se que, apesar de o Amapá indicar a presença de pessoas jurídicas estrangeiras em 43,7% dos municípios pertencentes ao estado, em números de transações esse estado aparece em 8ª posição, com o registro de 35 transações (pode-se dizer, 35 imóveis).

Já o Estado de Minas Gerais, em que 24% dos municípios deste estado há presença de territórios em propriedade de pessoas jurídicas estrangeiras (depois do Amapá), apresenta-se em primeiro lugar em número de transações, sendo somadas 290 declarações de propriedade no SNCR.

Mato Grosso do Sul, com presença em 14% dos municípios do estado, surge com 28 transações registradas e Santa Catarina, com 13,9% dos municípios do estado, aparece com 260 transações registradas, ou seja, o segundo estado identificado com o maior número de imóveis registrados por pessoas jurídicas estrangeiras no SNCR.

Evidencia-se, ainda, a constatação de um grande número de transações sobre imóveis rurais nos Estados do Paraná (196), do Rio Grande do Sul (194), de São Paulo (116) e da Bahia (98).

Já em termos de extensão por hectares, pode-se perceber que Minas Gerais, Bahia, Paraná, Goiás e Santa Catarina figuram nas primeiras posições entre os estados que possuem maior extensão territorial em propriedade de pessoas jurídicas estrangeiras.

No quadro a seguir, mostra-se a soma dos hectares das áreas registradas por pessoas jurídicas com aporte de capital estrangeiro, segundo o banco de dados do Instituto Nacional

de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Para se chegar a tal resultado, foram somadas as áreas de todas as transações registradas, por estado.

Tabela 6 – Hectares por estado

Ordem decrescente	Estado	Área somada (hectares)
1º	MG	318845,3936
2º	BA	223593,4205
3º	PR	97684,3857
4º	GO	75961,1616
5º	SC	74983,4097
6º	PI	64353,8055
7º	SP	63296,8951
8º	MS	62927,1683
9º	AP	53643,3843
10º	RS	49190,1095
11º	MT	24003,4429
12º	MA	16590,1762
13º	RN	5317,0901
14º	RJ	4839,3116
15º	PE	4442,2210
16º	TO	2443,6859
17º	CE	2125,0913
18º	RR	1494,4306
19º	AL	1151,1729
20º	ES	1026,8932
21º	DF	123,5868
22º	PB	104,0000
23º	PA	99,6321
Brasil		1.148.239,868

Fonte: elaborado pela autora com base em dados do INCRA/SNCR.

Pode-se perceber que o Estado de Minas Gerais é o estado brasileiro que possui a maior extensão de áreas registradas em posse ou propriedade de pessoas jurídicas de capital estrangeiro no país.

O Rio Grande do Sul surge na 10ª posição em termos de total de área sob o controle de pessoas jurídicas de capital estrangeiro.

Pode-se evidenciar que os estados que formam o chamado MATOPIBA (Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia), ocupam as 12ª, 16ª, 6ª e 2ª posições, sendo que apenas o Estado da Bahia figura em uma posição de território bastante visado por pessoas jurídicas estrangeiras, o que pode demonstrar que o plano de expansão agrícola do MATOPIBA está ganhando forma nesse território especialmente.

Olympio Barbanti Júnior (2017), em seu estudo sobre a internacionalização de terras no Brasil, aponta que, por meio de planilhas disponibilizadas a ele e ao jornalista Lucio Vaz

no ano de 2017 pelo INCRA, um montante de 502 mil hectares seriam de propriedade de pessoas jurídicas estrangeiras. Ainda segundo o mesmo autor, constatou-se que, no ano de 2017, o Estado de Minas Gerais concentrava o maior número de transações registradas, sendo, à época, 168; enquanto o Estado do Rio Grande do Sul apresentava 152 registros; Santa Catarina 145 registros; Paraná com 127 registros; e São Paulo com 93 registros.

Os indicativos apresentados por Barbanti Júnior (2017) coincidem com os alguns números apresentados no presente trabalho: o Estado de Minas Gerais, com efeito, surge com o maior número de transações e também de extensão em hectares sob a propriedade de pessoas jurídicas estrangeiras, assim como coincide que os Estados do Paraná e de Santa Catarina figurem nas primeiras posições com maiores números de transações.

Quanto ao Estado de São Paulo, pode-se dizer que os números também são próximos: 93 registros apontados por Barbanti Júnior e 116 registros encontrados nesta pesquisa.

Fato interessante a ser mencionado sobre o Estado de São Paulo é o ajuizamento de uma Ação Civil Pública pela Associação Brasileira do Agronegócio – ABAG e pela Associação dos Plantadores de Cana do Médio Tietê – ASCANA em face do Grupo Bracell, pela qual as autoras alegam a atuação ilegal e abusiva do grupo no interior de São Paulo, adotando estruturas societárias ilegais com o objetivo de ocultar o predomínio do capital estrangeiro pelo qual o grupo é formado, visando à maior aquisição e arrendamento de terras brasileiras. Por meio da ação, as autoras requerem à Justiça de São Paulo a condenação do grupo em obrigação de não fazer, consistente na abstenção de negócios jurídicos que envolvam o controle sobre novas áreas e que, inclusive, alienem as áreas objeto de negócios jurídicos que violam a Lei nº 5.709/1971 (Processo nº 1015442-58.2022.8.26.0344).

Em que pese a obtenção de tal informação, ao tentar localizar o nome “Bracell” na planilha disponibilizada pelo INCRA, nenhuma informação foi encontrada, nem mesmo referente a outros nomes indicados na petição inicial da referida APC (Turvinho Participações, Bracell Celulose, Estrela SSC Holdings etc).

Veja-se que diversas são análises que podem ser feitas a partir dos dados disponibilizados pelo INCRA com base no SNCR. Com efeito, foi possível identificar ainda alguns municípios em que a extensão das áreas adquiridas por pessoas jurídicas estrangeiras extrapolou os limites previstos em lei ou está próximo disso (1/4 do território, ou seja, 25%).

Para identificar esses municípios, somamos os hectares declarados pelas pessoas jurídicas estrangeiras no SNCR; após, coletamos no banco de dados do IBGE Cidades a extensão territorial de cada município, que o site disponibiliza em km², transformamos esse número em hectares e calculamos a porcentagem.

O Estado de Minas Gerais foi o estado que mais demonstrou essa ocorrência. Com efeito, foi possível identificar 5 municípios em que a limitação de $\frac{1}{4}$ do território foi extrapolada e 3 municípios que estão próximos da limitação, considerando apenas as aquisições formuladas por pessoas jurídicas estrangeiras.

Tabela 7 – Municípios de Minas Gerais

Município	Transações	Soma dos hectares	Extensão do município em hectares	Porcentagem
Dionísio/MG	2	32074,8292	33937,5	94,51%
Paulistas/MG	2	19987,5842	22056,4	90,62%
Antônio Dias	10	47842,5484	78706,1	61%
Açucena/MG	16	31618,3246	81542,2	38,78%
São Gonçalo do Rio Abaixo/MG	6	9375,9019	36382,8	26%
Materlândia/MG	1	6786,8766	28053	24%
Peçanha/MG	20	23002,9620	99664,6	23,08%
Córrego Novo/MG	1	4168,7827	20538,5	20%

Fonte: elaborado pela autora com base em dados do INCRA/SNCR.

O Estado de Santa Catarina, por sua vez, apresentou 1 município cujo limite previsto em lei já foi ultrapassado e 1 que está próximo de ultrapassar.

Tabela 8 – Municípios de Santa Catarina

Município	Transações	Soma dos hectares	Extensão do município em hectares	Porcentagem
Três Barras/SC	23	15751,1674	43649,6	36,09%
Mafra/SC	66	30006,2719	140408,4	21,37%

Fonte: elaborado pela autora com base em dados do INCRA/SNCR.

No Paraná, da mesma forma, 1 município apresentou-se com porcentagem de território em propriedade de pessoa jurídica estrangeira acima do limite legal e 1 próximo do limite.

Tabela 9 – Municípios do Paraná

Município	Transações	Soma dos hectares	Extensão do município em hectares	Porcentagem
Antônio Olinto/PR	23	14161,5908	46962	30,155%
Rio Negro/PR	18	14453,944	60413,8	23,925%

Fonte: elaborado pela autora com base em dados do INCRA/SNCR.

Por fim, foi identificada uma ocorrência no Estado do Ceará, em que as aquisições de terras por pessoas jurídicas estrangeiras ultrapassaram o limite legal.

Tabela 10 – Município do Ceará

Município	Transações	Soma dos hectares	Extensão do município em hectares	Porcentagem em
Itarema/CE	1	277,0797	714,833	38,76%

Fonte: elaborado pela autora com base em dados do INCRA/SNCR.

Para identificar essas ocorrências da forma mais próxima possível do que se pode extrair de verídico das planilhas disponibilizadas pelo INCRA, foi necessário um trabalho cauteloso. Isso porque a planilha do INCRA contendo dados sobre as áreas adquiridas por pessoas jurídicas estrangeiras, na forma como disponibilidade, apresenta inconsistências que merecem atenção.

A título de exemplo, identificados um imóvel de 35.699,6000 hectares registrado pela empresa Celulose Nipo-Brasileira S/A – Cenibra que foi registrado com o mesmo número de hectares em 6 municípios diferentes do Estado de Minas Gerais: Antônio Dias, Coronel Fabriciano, Ferros, Ipatinga, Mesquita e Santa Maria de Itabira.

Relativamente à mesma empresa, um imóvel de 25.146,7417 hectares foi registrado, com o mesmo número de hectares, em Bom Jesus do Galho, Bugre, Caratinga, Iapu e Ipaba, todos municípios do Estado de Minas Gerais. Outro imóvel de 3.704,5055 hectares foi registrado repetidamente em Antônio Dias, Itabira, Nova Era e Santa Maria de Itabira; e um quarto imóvel, de 4.348,8466 hectares, foi registrado repetidamente em Antônio Dias, Nova Era e São Domingos do Prata, em Minas Gerais, repetidamente, sem distinção de quantos hectares fica sobre o território de cada município.

Também foi possível identificar que a empresa Arcelormittal Brasil S/A registrou um mesmo imóvel de 29.811,3219 hectares em 4 municípios diferentes, quais sejam, Dionísio, Marliéria, São José do Goiabal e São Pedro dos Ferros, todos em Minas Gerais.

Foram identificados, ainda, outros imóveis com registro duplicado, conforme demonstra a tabela a seguir.

Tabela 11 – Imóveis registrados em duplicidade.

Município	Estado	Empresa	Hectares
Luis Eduardo Magalhães	BA	Agropecuária Osman Ltda	1.039,6560
São Desidério	BA	Agropecuária Osman Ltda	1.039,6560
Gov. Lomanto Jr	BA	Almirante Cacao Agrícola, Comércio E Exportação Ltda.	59,1806

Itajuípe	BA	Almirante Cacau Agrícola, Comércio E Exportação Ltda.	59,1806
Caçu	GO	Adália Agrícola Ltda	2.057,9155
Jataí	GO	Adália Agrícola Ltda	2.057,9155
Caiapônia	GO	Agricert Agro Mercantil Ltda	2.919,2963
Montividiu	GO	Agricert Agro Mercantil Ltda	2.919,2963
Bonito	PE	China Contruction Bank Brasil Banco Multiplo S/A	2.290,6494
Palmares	PE	China Contruction Bank Brasil Banco Multiplo S/A	2.290,6494

Fonte: elaborado pela autora com base em dados do INCRA/SNCR.

Pode-se depreender, portanto, que o proprietário de um imóvel não declara a divisão do mesmo quando a sua extensão abrange o território de mais um município. Dessa forma, não é possível esclarecer, pelos dados disponibilizados pelo INCRA, nesses casos de duplicidade, quantos hectares da referida área pertencem a cada município.

Em contato com o INCRA (e-mail em anexo), o instituto esclareceu que o banco de dados registra os municípios que o imóvel abrange por toda sua extensão. Ou seja, o imóvel de 35.699,6000 de propriedade da Celulose Nipo-Brasileira S/A – Cenibra está localizado em uma extensão que alcança os municípios de Antônio Dias, Coronel Fabriciano, Ferros, Ipatinga, Mesquita e Santa Maria de Itaúba, porém, a sua extensão é registrada na integralidade, por uma só matrícula, sem distinguir quantitativamente os hectares que pertencem a cada município.

Em que pese a planilha elaborada pelo INCRA registre todos os municípios que um determinado imóvel abrange, sem demonstrar os hectares que ficam em cada território, o Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR considera um município como sede do imóvel, conforme demonstrado pelo INCRA:

Figura 13 – Imagem do SNCR disponibilizada pelo INCRA

No caso do imóvel Horto Cocais das Estrelas e Arruda com área total de 35,699,6000ha, ele está localizado em mais de um município

Código do Imóvel	Situação do Imóvel	Inibição
427.012.013.544-0	Ativo	Sem ocorrência de inibição
Área Total	Classificação Fundiária do Imóvel	
35.699,6000 ha	Grande Propriedade Produtiva	

Identificação e Localização do Imóvel Rural			
Denominação do Imóvel Rural	Indicações para Localização do Imóvel Rural		
Horto Cocais das Estrelas e Arruda	Cocais das Estrelas S Jose Cocais		
Nome do Município Sede	Relação dos demais municípios onde se localiza o imóvel rural	Sigla da UF	Imóvel Público
ANTÔNIO DIAS	CORONEL FABRICIANO, FERROS, IPATINGA, MESQUITA, SANTA MARIA DE ITAÚBA	MG	NÃO

Fonte: informação prestada pelo INCRA.

Ocorre que, sem esta distinção de quantos hectares pertencem a cada município, torna-se impossível identificar a extensão territorial municipal que está sob a posse ou propriedade

de pessoas jurídicas estrangeiras no Brasil com fidedignidade, o que comprova que o sistema de registro de terras do país é falho e não possibilita a efetiva identificação dos limites de áreas previstos na legislação.

A princípio, pode-se depreender que apenas seria possível delimitar a divisão dos hectares localizados em cada município referente a grandes imóveis rurais com a análise direta da matrícula do referido imóvel, o que demandaria um extenso trabalho a ser realizado por todo o território brasileiro, mas que pode ser possível por meio da identificação desses imóvel pelo banco de dados do INCRA.

A consulta pública disponível no sítio eletrônico do SNCR, igualmente, não permite ao público externo a realização de tal análise, mostrando apenas os seguintes dados relativos, por exemplo, ao imóvel acima mencionado:

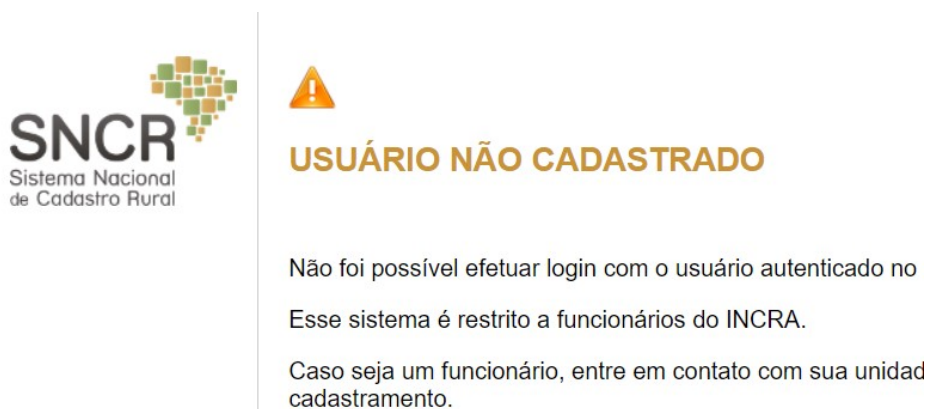
Figura 14 – Consulta pública de imóvel no SNCR.

1	CÃ“DIGO [DENOMIÃ“FO DO IMÃ“VEL	CÃ“DIGO DO MU MUNICÃPIO	UF	ÃREA TOT/ TITULAR	NATUREZ/ CONDIÃ“	PERCENTL PAÃS
858	4,27E+12 Horto Cocais das Estrelas e Arruda	3103009 ANTÃ“NIO DIAS	MG	35.699,60	CELULOSE SOCIEDAD Proprietari	100 BRASIL

Fonte: <https://sncr.serpro.gov.br/snrcr-web/consultaPublica.jsf;jsessionid=GSjcbjn+luN84qaJMsaFDssX.snrcr-web?windowId=b24>

O acesso ao sistema do SNCR com *login* e senha da conta “gov.br” da autora, da mesma forma, não permite o acesso:

Figura 15 – Tela de acesso ao SNCR com dados de pessoa física.



SNCR
Sistema Nacional
de Cadastro Rural

USUÁRIO NÃO CADASTRADO

Não foi possível efetuar login com o usuário autenticado no
Esse sistema é restrito a funcionários do INCRA.
Caso seja um funcionário, entre em contato com sua unidade
cadastramento.

Fonte: <https://sncr.serpro.gov.br/snrcr-web/public/pages/index.jsf?faces-redirect=true&windowId=f2f>

Ainda, mesmo tendo em mão os dados de alguns imóveis rurais, conforme disponibilizados na planilha fornecida pelo INCRA, não foi possível realizar a emissão

individual do Certificado de Cadastro do Imóvel Rural – CCIR, numa tentativa de acessar dados individualizados por imóvel e trazer para o trabalho, ao menos, o município sede dos imóveis declarados repetidamente, nos mesmos moldes da imagem enviada pelo INCRA por e-mail (figura 13).

Figura 16 – Tela de emissão do CCIR.

Fonte: <https://snr.serpro.gov.br/ccir/emissao?jsessionid=aLXPzR0vo+46sXdnKaG4vwzs.ccir3?windowId=39c>

Essa questão de manter o registro de uma mesma área em vários municípios indica, ao menos, a presença de áreas de terras adquiridas por pessoas jurídicas estrangeiras nos municípios que a área abrange. No entanto, para fins de contabilizar a extensão territorial desses municípios que foi adquirida por estrangeiros, esses dados tornam-se frágeis, pois não indicam quantos hectares ou percentual da área total que pertence a cada município.

Veja-se que, a cartilha elaborada pelo INCRA, denominada “Aquisição e Arrendamento de Terras Rurais no Brasil por Estrangeiros”, há a orientação de que “no caso do imóvel rural situado em mais de um município, deve constar a área em cada município em que se localiza o imóvel rural, visando a computar o percentual de área, para cada um deles” (p. 32), o que, na prática, não acontece e o próprio INCRA não tem justificativa para tanto.

A fragilidade do sistema de gestão e governança de terras brasileiro já foi apontada em outros estudos, como o de Martins *et al*, 2021, sobre as Tendências Globais e Motivações da Apropriação de Terras ou “Land Grabbing” no Brasil, no qual as autoras apontam (p. 8):

De acordo com dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) de 2016, são 9.322 imóveis rurais cadastrados como titularidade pública concentrados em uma área de 160.062.972 hectares, e 5.766.542 imóveis rurais cadastrados como titularidade privada de área de 521.837.119 de hectares, que somados resultam em 681.900.091 hectares de área total cadastrada (BARBANTI JÚNIOR, 2017). Apesar de haver certa disparidade entre os dados apresentados por Sauer e Leite (2012), percebe-se uma diferença de aproximadamente 170 milhões de hectares que não estão contabilizadas (de 850,26 milhões para 681,9 milhões de hectares), ou seja, aproximadamente 20% da área nacional estão sem titularidade ou são consideradas como terras devolutas (BARBANTI JÚNIOR, 2017; SAUER; LEITE, 2012).

(...)

De um modo geral, a estrutura fundiária brasileira apresenta inúmeros gargalos de dados e informações, principalmente quanto à forma como a apropriação de terras no Brasil está ocorrendo, tanto em âmbito nacional como internacional. Esse atual cenário da estrutura fundiária brasileira de concentração e de fragilidade no controle de dados é resultado de um contexto histórico, quando a propriedade de terras era reservada aos grandes proprietários e latifundiários da época, apoiados, sobretudo, pelo cunho político.

Barbanti Jr (2017, p. 5), da mesma forma, indica que as fragilidades constatadas no sistema de registro do INCRA “em parte, são reflexo de que o mesmo é auto declaratório, não havendo interesse dos proprietários PF e PJ de revelar informações sobre suas propriedades”.

É importante ressaltar que esses dados deveriam passar por uma verificação pormenorizada, a partir da análise da matrícula de cada imóvel, a fim de elucidar se, eventualmente, parcela dos imóveis rurais não estejam localizadas sob a circunscrição de outros municípios.

O próprio INCRA, em sua cartilha orientadora acerca da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil, aponta que a inobservância das disposições legais pelos negócios jurídicos com estrangeiros é “nula de pleno direito”, nos seguintes termos (INCRA, p. 33):

- A aquisição ou o arrendamento de imóvel rural que viole as prescrições legais é nula de pleno direito. O tabelião que lavrar a escritura e o oficial de registro que a transcrever responderão civilmente pelos danos que causarem aos contratantes, sem prejuízo da responsabilidade criminal por prevaricação ou falsidade ideológica (art. 15 da Lei nº 5.709/71).
- A competência para decretação (em processo administrativo) ou declaração (em processo judicial) de nulidade dos registros das aquisições ou dos arrendamentos de imóveis rurais é da Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado - CGJ/TJ ou do Juízo de Direito da Comarca onde o imóvel se localiza, conforme fixado nos arts. 214 e 216 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

Para Reydon e Fernandes (2017), a ausência de cadastro integrado de terras, públicas e privadas, entre cartórios que recebem função delegada do poder público e as instituições públicas propriamente ditas, está ligada a problemas de desenvolvimento econômico, em

razão da dificuldade que esta ausência causa para a elaboração de políticas públicas. Aduzem os autores que:

(...) sem um conhecimento do território, o que um cadastro integrado e funcional de terras traz, o planejamento de políticas que envolvem a terra (ambientais, de infraestrutura, agricultura, proteção aos povos indígenas, populações tradicionais, expansão urbana etc) fica extremamente prejudicado. Isso ocorre dado que não se tem uma visão clara do ordenamento jurídico da propriedade de terras e sua disposição material, aumentando a possibilidade de erros de diagnóstico, elevando o curso de reunir informações mais precisas e diminuindo a eficiência/custo das políticas públicas e intervenções do Estado de forma geral. (REYDON; FERNANDES, 2017, p. 58)

Em estudo sobre as instituições e a administração fundiária brasileira, após analisar a estrutura das instituições do Brasil e de casos internacionais, Reydon *et al* (2017) apresentaram uma proposta para o caso brasileiro, no que diz respeito à sua estrutura de governança de terras, considerando um arranjo interorganizacional.

Os componentes da proposta foram assim definidos: 1) Criação de uma plataforma ou ambiente em que os vários centros possam se relacionar e discutir a situação real do tema em questão; 2) Alinhamento dos diversos centros de decisão para um objetivo comum sem sobreposições ou hierarquia e sem competição; 3) Cooperação para a criação de leis, decretos e regras cujos resultados se harmonizem sem redundâncias e contradições e 4) Compartilhamento de informações e aceitação destas por todos os centros envolvidos, a partir de um cadastro consolidado sobre as propriedades, posses, registros, mapas e demais documentos necessários ao adequado funcionamento da governança, exceto as informações de caráter exclusivo de defesa da soberania.

A partir dessa nova perspectiva institucional, seis vetores de atuação para a governança policêntrica de terras devem ser considerados: 1) Terras Públicas; 2) Cadastro; 3) Regularização Fundiária; 4) Registro; 5) Avaliação e Tributação de terras e 6) Uso do solo. Em cada vetor deverão ser alocados órgãos que decididamente estão voltados ao tema e possuam decisões a respeito. (REYDON ET AL, 2017, p. 119).

A importância de uma adequada governança sobre terras foi incluída pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO/ONU) nas Diretrizes Voluntárias estabelecidas na 127ª Sessão do Conselho da FAO, em novembro de 2004, visando a apoiar a garantia progressiva ao direito à alimentação adequada e à segurança alimentar em nível nacional, tendo sido adotada, nesse contexto de segurança alimentar, a Diretriz 8B sobre a Terra, nos seguintes termos:

8.10 Os Estados deveriam adotar medidas para promover e proteger a segurança da posse da terra, especialmente em relação às mulheres, aos pobres e aos segmentos desfavorecidos da sociedade, mediante uma legislação que proteja o direito pleno e em condições de igualdade a possuir terra e outros bens, incluído o direito à herança. Caso corresponda, os Estados deveriam estudar a possibilidade de estabelecer

mecanismos jurídicos e outros mecanismos de políticas, em consonância com as suas obrigações internacionais em matéria de direitos humanos e de conformidade com o estado de direito, que permitam avançar na reforma agrária para melhorar o acesso das pessoas pobres e das mulheres aos recursos. Tais mecanismos deveriam promover também a conservação e a utilização sustentável da terra. Deveria se prestar uma atenção especial à situação das comunidades indígenas.

Dessa forma, em que pese o INCRA possua um banco de dados formado a partir de informações declaradas pelos proprietários de terras no SNCR, a partir do qual foi possível extrair uma noção do montante atual de áreas já adquiridas por pessoas jurídicas compostas por capital estrangeiro nos estados e municípios brasileiros, mostra-se de extrema importância para o Brasil o aumento do rigor com que fiscaliza tais áreas, em virtude do desenvolvimento econômico do país, da elaboração de políticas públicas que envolvam a terra, da segurança alimentar nacional, da proteção das comunidades tradicionais etc.

5 CONCLUSÃO

Em virtude do que foi visto, pode-se perceber que a existência de uma legislação que prevê limitações à aquisição de terras brasileiras por pessoas jurídicas estrangeiras, na prática, é pouco ou quase nada eficaz. Primeiramente, porque houve um período em que os próprios órgãos de justiça declararam a legislação como não recepcionada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, tornando-a inócua. Posteriormente, pela ausência de aplicação severa da legislação ou pela impossibilidade técnica de fiscalização por parte dos órgãos responsáveis, talvez, devido à vasta extensão territorial do país, ou também pela ausência de mecanismos eficazes de controle.

A pesquisa demonstrou que aquisição de terras brasileiras por pessoas jurídicas de capital estrangeiro é uma realidade encontrada em todo o país, pois já está presente em quase todos os estados da federação. Evidenciou, ainda, que a maioria das transações sobre terras com pessoas jurídicas estrangeiras está ligada a uma intenção, geralmente produtiva e visando ao comércio e à obtenção de lucro financeiro.

Verificou-se que muitas empresas têm buscado áreas de terras brasileiras para o desenvolvimento da atividade de reflorestamento e que este reflorestamento está ligado, principalmente, à produção de papel, de celulose e à extração de madeira de florestas plantadas. Com efeito, a atividade denominada “reflorestamento” ocupou a primeira posição dentre as intenções produtivas declaradas pelas empresas estrangeiras ao Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, seguida pela atividade de “agricultura permanente”, aparecendo “pecuária” em terceiro lugar, vindo a “produção de grãos” logo após.

Em que pese isso, não se pode extrair do banco de dados disponibilizado pelo INCRA se houve, em algum momento, a verificação *in loco* das atividades declaradas pelas empresas ao SNCR. É de se destacar a importância de tal verificação, especialmente nos casos em que empresas estrangeiras autodeclararam serem proprietárias de Unidades de Conservação Ambiental. Conforme demonstrado, há pessoas jurídicas proprietárias de Unidades de Conservação Ambiental declaram que seu ramo é o exercício de atividade exploratória, como no caso da empresa ADM do Brasil Ltda, que trabalha com o processamento de commodities, e da International Paper do Brasil, que trabalha com a fabricação de papel e, de forma secundária, com a extração de madeira.

Por outro viés, o trabalho demonstrou a fragilidade do banco de dados utilizado pelo INCRA para o controle dessas aquisições, de forma que, ao saber que o instituto utiliza-se dos dados autodeclarados pelos proprietários de terras no Sistema Nacional de Cadastro Rural –

SNCR, os quais podem ser declarados na forma como melhor interessar ao proprietário, resta evidenciado a existência de dúvidas sobre a fidedignidade dos dados.

Também foi possível constatar que as áreas com grandes extensões de terras e que abrangem o território de mais de um município não estão regularmente cadastradas, de forma que fosse possível demonstrar quantos hectares pertencem a cada circunscrição municipal. Este é, de fato, um indicativo de que a legislação, na prática, não pode ser aplicada sem que antes haja um trabalho específico para a identificação dessas divisões territoriais, pois, sem ela, não haverá possibilidade de realizar o levantamento total dos casos em que as aquisições de terras por estrangeiros ultrapassaram o limite de $\frac{1}{4}$ do território municipal previsto em lei.

Com efeito, os casos demonstrados neste trabalho de extrapolação desse limite estão baseados nas declarações sobre áreas de terras inscritas em uma só circunscrição municipal, não sendo demonstradas as extensões de terras que foram registradas repetidamente sobre mais de um município, justamente por ser impossível conhecer quantos hectares pertence a cada circunscrição municipal.

Outrossim, os dados sugerem que seria necessário realizar o levantamento da data de aquisição de cada área, dado este que, a princípio, não consta da planilha disponibilizada pelo INCRA, na qual a única data registrada é a data de atualização do SNCR. Isso seria necessário para possibilitar a identificação da época em que a aquisição e a efetivação do negócio jurídico ocorreu, para o fim de avaliar se foi no período em que a legislação foi considerada não recepcionada pela CRFB ou no período em que ela estava em pleno vigor, a fim de encaminhar à Procuradoria da Fazenda Nacional os casos que foram adquiridos irregularmente, visando o desfazimento do negócio jurídico.

Ainda, para poder se chegar a um panorama sobre a situação brasileira acerca das áreas de terras já adquiridas por estrangeiros, faz-se necessário realizar um estudo conjunto sobre as aquisições por pessoas físicas e jurídicas. Com efeito, se somente com a análise das aquisições por pessoas jurídicas estrangeiras já foi possível evidenciar que, segundo os dados do INCRA/SNCR, há municípios brasileiros em que essas aquisições extrapolaram os limites legais, pressupõe-se, desde já, que tal ocorrência possa ser maior caso somadas as ocorrências das aquisições por pessoas físicas e jurídicas.

Outro estudo que poderá ser elaborado é sobre o percentual de capital estrangeiro que cada pessoa jurídica estrangeira que adquiriu terras no Brasil possui, considerando que a legislação também prevê limitações nesse sentido, assim como prevê outros requisitos, como, por exemplo, sua autorização para funcionar no Brasil, o projeto de exploração a ser apresentado etc.

6 REFERÊNCIAS

- ABREU, M. A. **A apropriação do território no Brasil Colonial**. BRASIL. A reforma agrária e o sistema de justiça. Brasília: MPF, 2019, p. 12-39. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pfdc/midiateca/nossaspublicacoes/a-reforma-agraria-e-o-sistema-de-justica-2019>. Acesso em: 13 set. 2022.
- ALARCON, S. **Sociedades empresárias estrangeiras: estudo à luz do Direito de Empresa**. Revista dos Tribunais On Line. Revista de Direito Privado. Vol. 70/2016, p. 237-257. Out, 2016.
- ANDREATTA, T.; RODRIGUES, S. S.; CÂMARA, S. B.; ZUCATTO, L.C. **Especificidades da produção científica sobre o “Land Grabbing”: um estudo bibliométrico**. Revista Economia e Desenvolvimento, Santa Maria, v.32, 2020.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DO AGRONEGÓCIO DA REGIÃO DE RIBEIRÃO PRETO – ABAGRP. **Uso das terras**. Disponível em: <https://www.abagr.org.br/uso-das-terras>. Acesso em: 14 nov. 2021.
- BARBANTI JÚNIOR, O. **Internacionalização de terras no Brasil: perspectivas para o setor de plantações de madeira**. Revista de Relações Internacionais, Belo Horizonte, 2017.
- BORRAS JR, S. M.; FRANCO, J. C. **Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change: A Preliminary Analysis**. Journal of Agrarian Change, Vol. 12 No. 1, January 2012, pp. 34–59.
- BRASIL. **Decreto nº 74.965 de 26 de novembro de 1974**. Regulamenta a Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, que dispõe sobre a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no País ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil. Brasília, 26 de novembro de 1974. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D74965.htm#:~:text=DECRETO%20No%2074.965%2C%20DE,autorizada%20a%20funcionar%20no%20Brasil.> Acesso em: 25 jan. 2021.
- BRASIL. **Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971**. Regula a Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro Residente no País ou Pessoa Jurídica Estrangeira Autorizada a Funcionar no Brasil, e dá outras Providências. Brasília, 7 out. 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5709.htm#art1%C2%A71. Acesso em: 3 jan. 2021.
- BRASIL. **Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979**. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Brasília, 2 mai. 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6634.htm. Acesso em: 13 set. 2022.
- BRASIL. **Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do império. Rio de Janeiro, 18 set. 1850. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm. Acesso em: 16 out. 2021.
- BRASIL. **Lei 13.465 de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a

regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União [...] e dá outras providências. Brasília, 11 jul. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 9 nov. 2021.

BRASIL. **Projeções do Agronegócio – Brasil 2020/21 a 2030/31 – Projeções de Longo Prazo**. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/projecoes-do-agronegocio/projecoes-do-agronegocio-2020-2021-a-2030-2031.pdf/view>. Acesso em: 20 set. 2022.

CASTRO, G. D. B. **Influência do mercado e preço da terra nos sistemas de produção familiares pecuaristas no Uruguai**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, RS, 2014.

CASTRO, L. F. P. de; HERSHAW, E.; SAUER, S. **Estrangeirização e internacionalização de terras no Brasil: oportunidades para quem?** Revista de Relações Internacionais, Belo Horizonte, 2017.

CATTELAN, R.; MORAES, M. L.; e ROSSONI, R. A. **A reforma agrária nos ciclos políticos do Brasil (1995-2019)**. Revista NERA. Presidente Prudente, v. 23, n. 55, p. 138-164. Set/Dez 2020. ISSN 1809-6755.

CONGRESSO NACIONAL. **Projeto de Lei nº 2.963/2019**. Regulamenta o art. 190 da Constituição Federal, altera o art. 1º da Lei nº. 4.131, de 3 de setembro de 1962, o art. 1º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 e o art. 6º da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996 e dá outras providências. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136853>. Acesso em: 15 nov. 2021.

COSCIEME, L.; NICCOLUCCI, V.; GIANNETTI, B. F.; PULSELLI, F. M. MARCHETTINI, N.; SUTTON, P. C. **Implications of Land-Grabbing on the Ecological Balance of Brazil**. Resources, 2018, 7, 44. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2079-9276/7/3/44#cite>. Acesso em: 3 jan. 2021.

COUTINHO, C. P. **Metodologia de investigação em ciências sociais e humanas: teoria e prática**. Coimbra: Edições Almedina, 2014.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2 ed. Porto Alegre, Artmed, 2007.

FREDERICO, S.; ALMEIDA, M. C. **Capital financeiro, land grabbing e a multiescalaridade na grilagem de terra na região do MATOPIBA**. Revista NERA. v. 22, n. 47, pp. 123-147. ISSN: 1806-6755.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**. 2017. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://governancadeterreas.com.br/wp-content/uploads/2017/10/GOVERNAN%C3%87A_DE_TERRAS.pdf. Acesso em: 10 out. 2022.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **What is land grabbing?** Disponível em: <http://www.fao.org/family-farming/detail/en/c/1010775/>. Acesso em: 15 nov. 2021.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **Diretrizes Voluntárias.** Adotadas na 127ª Sessão do Conselho da FAO. Novembro, 2004.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV. **Comércio internacional e o agronegócio brasileiro.** Relatório completo. 2015. Disponível em: <http://gvagro.fgv.br/publicacoes>. Acesso em: 21 nov. 2022.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 1987.

GRAB. *In: Cambridge Dictionary Online.* Cambridge University, 2021. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/pt/>. Acesso em: 26 jan. 2021.

GRAIN. Disponível em: <https://www.grain.org/>. Acesso em: 24 fev. 2021.

GRAIN. **Operações no mercado de terras do fundo de pensão TIAA e da universidade de Harvard são julgados ilegais.** Disponível em: <https://grain.org/e/6589>. Acesso em: 31 out. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2017.** Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/>. Acesso em: 24 fev. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 15 nov. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Aquisição e Arrendamento de Terras Rurais no Brasil por Estrangeiros.** Cartilha. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/aquisicao-terras-estrangeiros>. Acesso em: 10 out. 2022.

KATO, K.; e LEITE, S. **Land grabbing, financeirização da agricultura e mercado de terras:** velhas e novas dimensões da questão agrária no Brasil. *In: Revista da ANPEGE.* v. 16. n°. 29, p. 458 - 489, ANO 2020. e-ISSN: 1679-768X. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege>. Acesso em: 31 out. 2021.

LAY, J.; ANSEEUW, W.; ECKERT, S.; FLACHSBARTH, I.; KUBITZA, C.; NOLTE, K.; GIGER, M. (2021). **Taking stock of the global land rush: Few development benefits, many human and environmental risks. Analytical Report III.** Bern, Montpellier, Hamburg, Pretoria: Centre for Development and Environment, University of Bern; Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement; German Institute for Global and Area Studies; University of Pretoria; Bern Open Publishing. Disponível em: <https://doi.org/10.48350/156861>. Acesso em: 31 out. 2021.

LOZADA, G. e NUNES, K. **Metodologia científica.** Porto Alegre, SAGAH, 2018.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de metodologia da pesquisa científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MARTINS, S. P.; RABAIOLI, A.; SPANEVELLO, R. M.; ANDREATTA, T. **Tendências globais e motivações da apropriação de terras ou “land grabbing” no Brasil**. *Desenvolvimento em Questão*. Editora Unijuí. ISSN 2237-6453. Ano 19. n. 57, out./dez, 2021.

PEREIRA, L. I.; PAULI, L. **O processo de estrangeirização da terra e expansão do agronegócio na região do Matopiba**. *Campo-Território: Revista de Geografia Agrária*, Uberlândia, Minas Gerais, Edição especial, v.11, n. 23, p. 196-224, 2016.

PLATA, L. E. **Dinâmica do preço da terra rural no Brasil: uma análise de cointegração**. *In: Mercado de Terras no Brasil, Estrutura e Dinâmica*. Org. Bastiaan Philip Reydon e Francisca Neide Maemura Cornélio. Brasília: NEAD, 2006.

REYDON, B. P.; ANÃNÃ, E. S.; KLOECKNER, G. O.; e CORNÉLIO, F. N. M. **Ativo terra agrícola em carteiras de investimento**. *In: Mercado de Terras no Brasil, Estrutura e Dinâmica*. Org. Bastiaan Philip Reydon e Francisca Neide Maemura Cornélio. Brasília: NEAD, 2006.

REYDON, B. P.; FERNANDES, V. B. **Financialization, land prices and land grab: a study based on the Brazilian reality**. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 26, Número Especial, p. 1149-1179, dez. 2017.

REYDON, B. P.; FERNANDES, V. B. **A governança de terras e o desenvolvimento econômico**. *In: FAO/SEAD. Governança de terras: da teoria à realidade brasileira*, Brasília, 2017.

REYDON, B. P.; PLATA, L. E.; BUENO, A. K. e ITRIA, A. **A relação inversa entre a dimensão e o preço da terra rural**. *In: Mercado de Terras no Brasil, Estrutura e Dinâmica*. Org. Bastiaan Philip Reydon e Francisca Neide Maemura Cornélio. Brasília: NEAD, 2006.

REYDON, B. P.; AGUIAR, M. S.; BUENO, A. P.; FERNANDES, V. B. **Instituições e administração fundiária**. *In: FAO/SEAD. Governança de terras: da teoria à realidade brasileira*, Brasília, 2017.

SANTOS, R.; e MILANEZ, B. **Neoextrativismo no Brasil? Atualizando a análise da proposta do novo marco legal da mineração**. *In: Revista Pós Ciências Sociais*, v. 10, n. 19, 2010.

SAUER, S.; BORRAS JR, S. **“Land grabbing” e “Green grabbing”: Uma leitura da “corrida na produção acadêmica” sobre a apropriação global de terras**. *Campo-Território: revista de geografia agrária*, 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/308265152>. Acesso em: 28 dez. 2020.

SAUER, S.; LEITE, S. P. **Expansão agrícola, preços e apropriação de terra por estrangeiros no Brasil**. *RESR*. Piracicaba, SP, Vol. 50, Nº 3, p. 503-524, Jul/Set, 2012.

SISTEMA NACIONAL DE CADASTRO RURAL (SNCR). Disponível em:

<<https://www.gov.br/pt-br/servicos/incluir-imovel-rural-no-sistema-nacional-de-cadastro-rural>>. Acesso em: 24 fev. 2021.

SOUSA, M. E.; LEITE, A. C. **O dinamismo das aquisições transnacionais de terra: aproximando o fenômeno das relações internacionais e da economia política internacional**. Revista Estudos Internacionais. Belo Horizonte, ISSN 2317-773X, v.5 n.2. 2017, p.13-33.

THE GLOBAL ECONOMY. **Investimento Direto Estrangeiro, mil milhões USD - Classificações de países**. Média de 2019. Disponível em: https://pt.theglobaleconomy.com/rankings/fdi_dollars/. Acesso em: 31 out. 2021.

THE LAND MATRIX. Disponível em: <<https://landmatrix.org/>>. Acesso em: 24 fev. 2021.

THE LAND MATRIX LAC – **Latinoamérica y Caribe**. Disponível em: <https://landmatrix-lac.org/>. Acesso em: 9 nov. 2021.

THE WORLD BANK. Disponível em: <https://tradingeconomics.com/brazil/arable-land-percent-of-land-area-wb-data.html>. Acesso em: 13 set 2022.

VICENTE, J. S. **Uma nova safra de proprietários rurais? O caso dos investimentos da Universidade de Harvard em recursos naturais no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2020.

WILKINSON, J. **Land grabbing e estrangeirização de terras no Brasil**. In: Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas. Org. Renato S. Maluf e Georges Flexor. 1. ed. Rio de Janeiro: E-Papers, 2017.