

# Governança de terras, compra de terras por estrangeiros no Brasil e o PL 4.059/2012

Vitor Bukvar Fernandes

Doutorando em Desenvolvimento Econômico

Instituto de Economia / Universidade de Campinas

Belém, 10 de Maio de 2017 - ANDI - “O papel da regularização fundiária no combate ao desmatamento da Amazônia”

# Estrutura

1. Governança de terras e o caso brasileiro
2. Compra de terras por estrangeiros
3. Conclusões

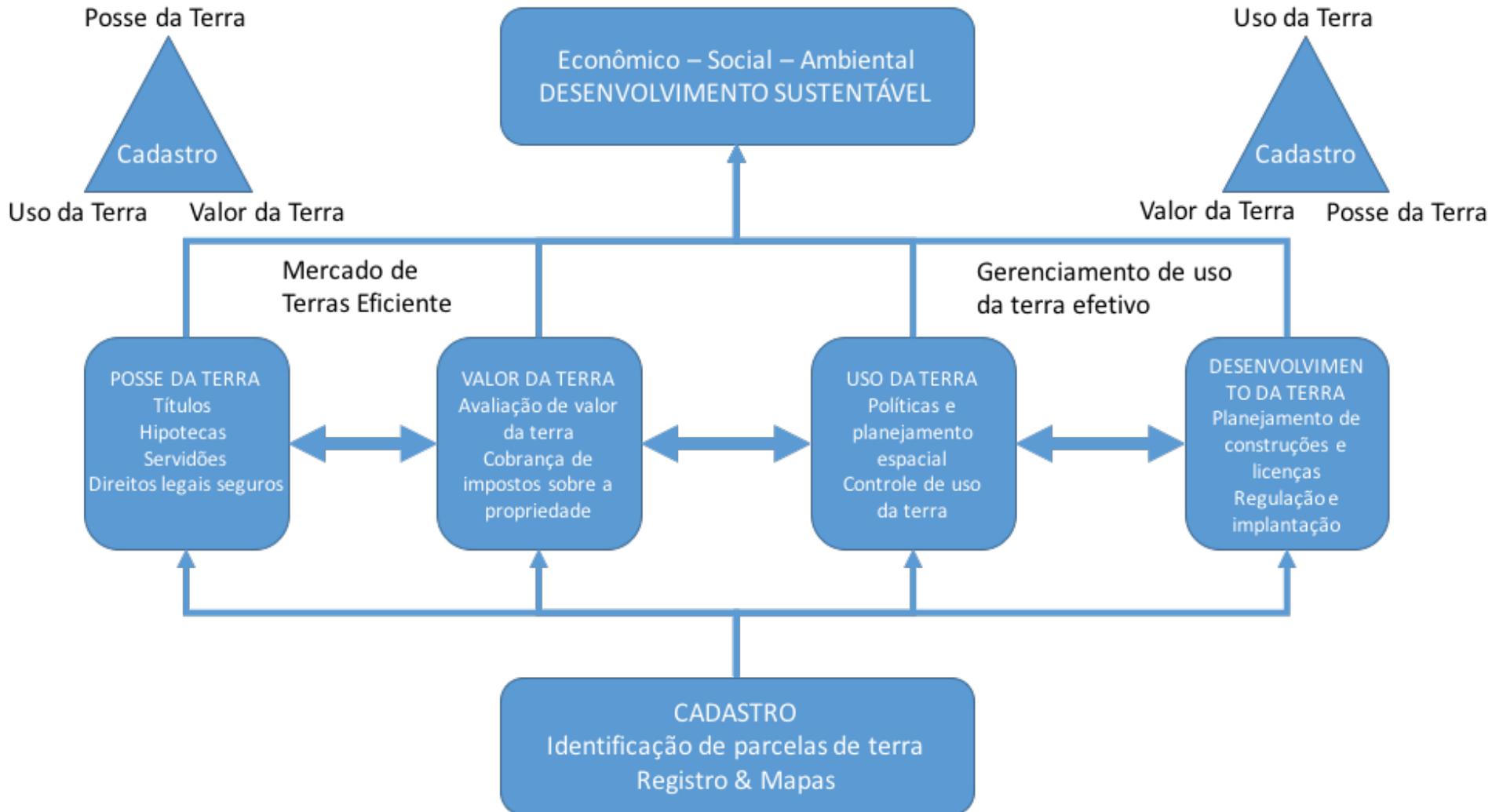
# 1. Governança de terras e o caso brasileiro

- O que se entende por governança de terras?

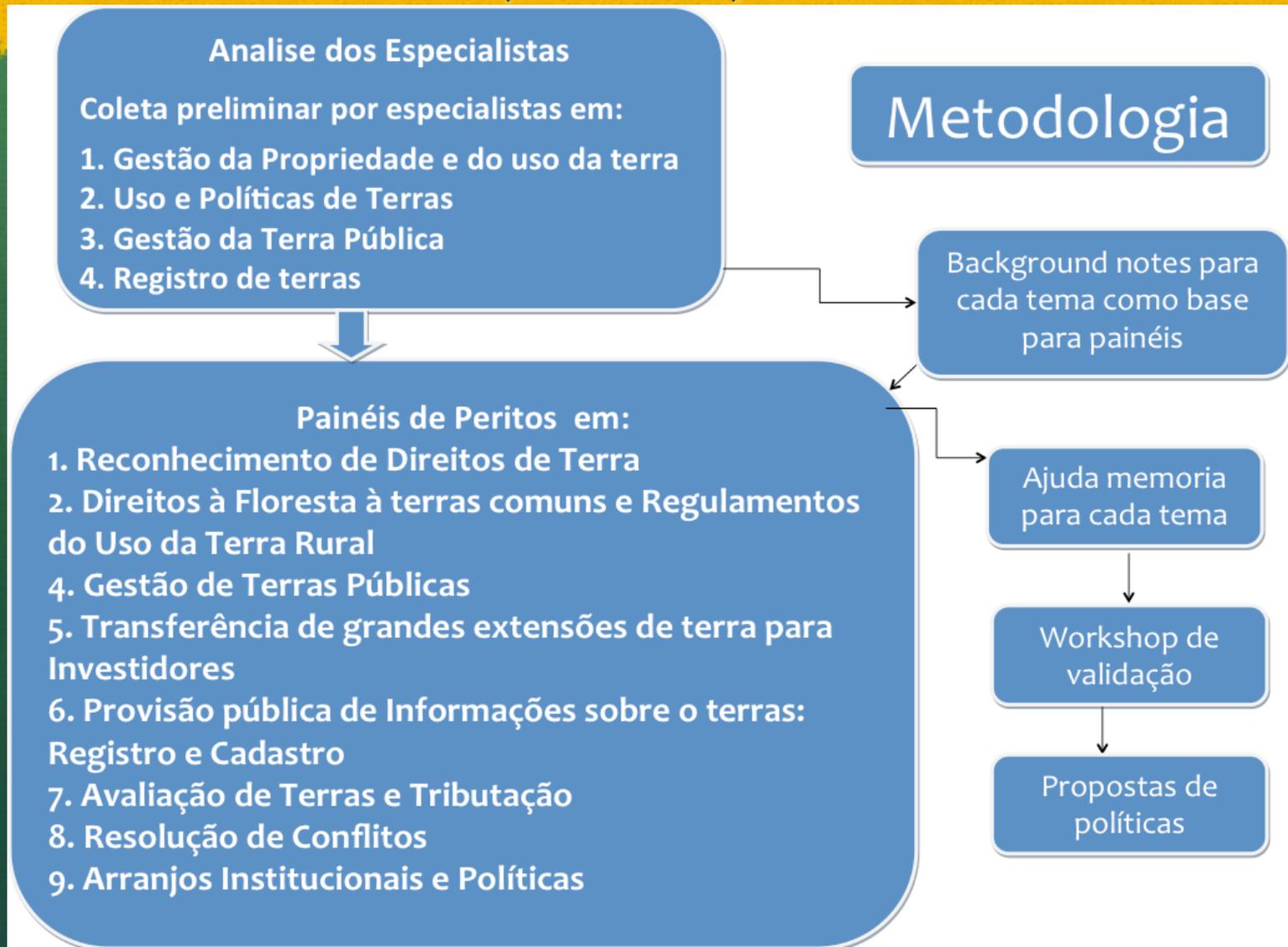
Governança da terra é o conjunto de regras, processos e organizações pelas quais se determina o acesso e o uso da terra num país.

Pode-se citar: as políticas, a legislação, as regulamentações, os programas, os papéis e relações organizacionais, a capacidade de implementação, a disponibilidade de pessoal e os sistemas de informações disponíveis.

# Sistema de Administração de Terras (Enemark, Williamson, 2010)



# Marco de Avaliação da Governança de Terras (LGAF) no Brasil



# Marco de Avaliação da Governança de Terras (LGAF) no Brasil

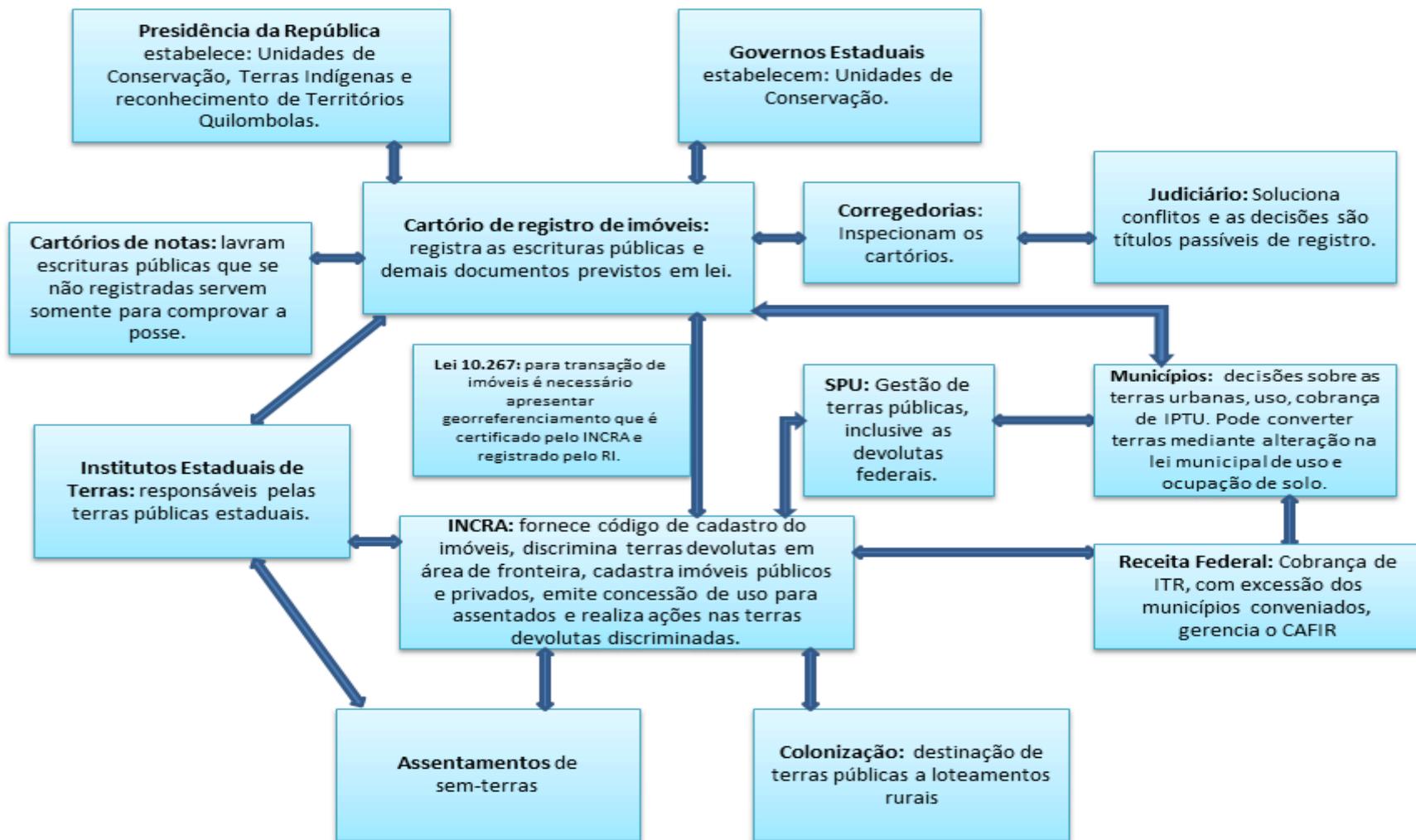
- Síntese dos 5 maiores entraves:
  - 1) **Ausência de um cadastro confiável e integrado de terras públicas e privadas**
  - 2) **Limitações do sistema de registro:** falta de integração com órgãos públicos (parcialmente resolvido com aplicação da Lei 10.267/2001); falta de investimento de capital para melhorar eficiência (exceções caso a caso); informações não consolidadas.
  - 3) **Baixos níveis de tributação sobre imóveis:** incentiva especulação com terras urbanas e rurais, manutenção da ociosidade e impacta na perpetuação da desigualdade; separação de imposto sobre propriedade rural (ITR, autodeclaratório) e urbana (IPTU).

# Marco de Avaliação da Governança de Terras (LGAF) no Brasil

**4) Oferta de terras urbanas, planejamento e regularização em desacordo com a demanda:** planejamento urbano deficiente gera processo de permanente expansão das cidades através da informalidade e condições precárias de habitação; Estatuto da Cidade, de 2001, não foi completamente implementado

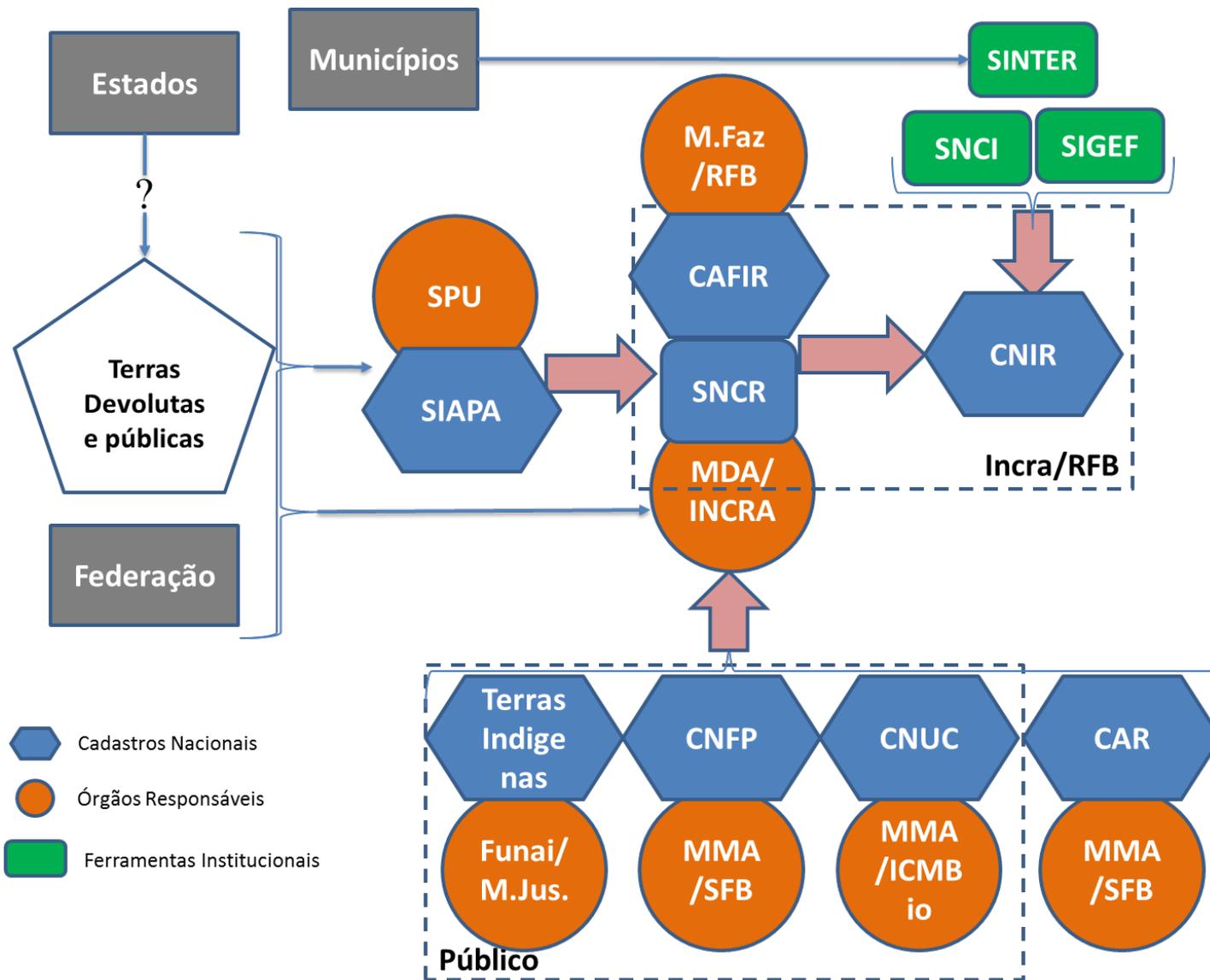
**5) Governança negligente na aquisição em larga escala de terras e florestas:** Falta de capacidade de fiscalização; falta de padrão de conduta exigido para órgãos públicos (esp. Institutos de Terras estaduais, cada qual atuando de acordo com suas próprias regras); mapeamento e registro de direitos deficientes das terras e florestas públicas.

# Um confuso quadro institucional no Brasil



Fonte: legislação em vigor e Reydon (2014) com alterações.

# Muitos cadastros incompletos e não interligados



# Concentração de terras

**Tabela 7. Proporção da área total ocupada pelos 50% menores (50-) e 5% maiores (5+) estabelecimentos, conforme condição do produtor. Censo Agropecuário, 1975 a 2006.**

Condição do produtor	50-					5+				
	1975	1980	1985	1995/96	2006	1975	1980	1985	1995/96	2006
Proprietário	3,6	3,4	3,3	3,2	2,7	65,7	66,5	66,2	66,3	68,4
Arrendatário	2,8	2,3	2,3	1,6	1,4	74,9	75,7	73,0	73,8	71,2
Parceiro	11,3	8,4	7,3	4,5	2,9	45,3	53,8	58,7	69,7	77,6
Ocupante	2,9	2,6	3,4	3,3	2,7	70,7	69,5	63,5	69,0	57,6
Total	2,5	2,4	2,3	2,3	2,3	68,7	69,3	69,0	68,8	69,3

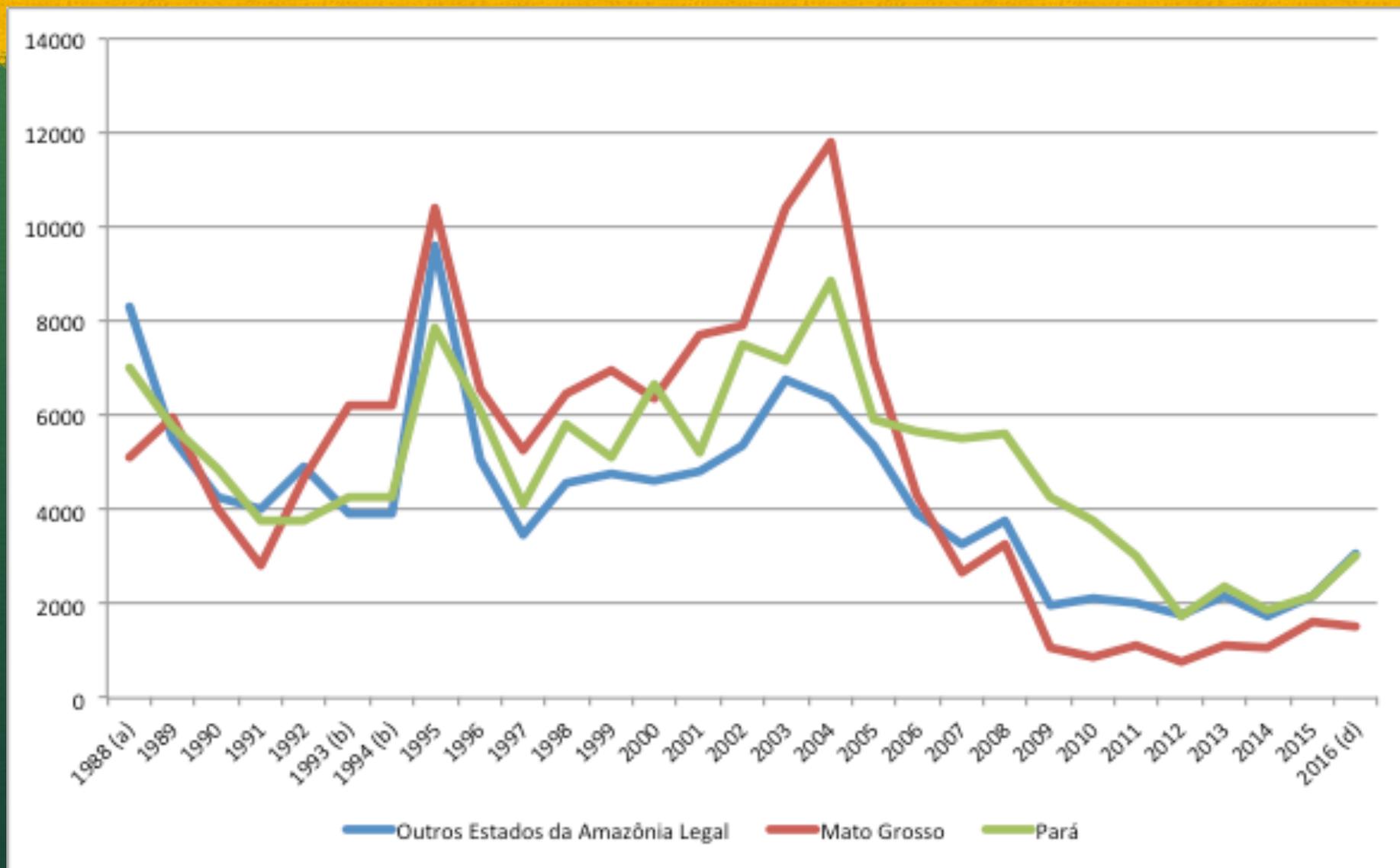
# Conflitos no campo

- Os conflitos relacionados à terra estão sempre presentes, e a área total envolvida em conflitos apresenta tendência de aumentar.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Conflitos de Terra</b>										
Ocorrências de Conflito	761	615	459	528	638	805	816	763	793	771
Ocupações/Retomadas	384	364	252	290	180	200	238	230	205	200
Acampamentos	67	48	40	36	35	30	13	14	20	27
<b>Total Conf. Terra</b>	<b>1.212</b>	<b>1.027</b>	<b>751</b>	<b>854</b>	<b>853</b>	<b>1.035</b>	<b>1.067</b>	<b>1.007</b>	<b>1.018</b>	<b>998</b>
Assassinatos	35	25	27	25	30	29	34	29	36	47
Pessoas Envolvidas	703.250	612.000	354.225	415.290	351.935	458.675	460.565	435.075	600.240	603.290
Hectares	5.051.348	8.420.083	6.568.755	15.116.590	13.312.343	14.410.626	13.181.570	6.228.667	8.134.241	21.387.160

Fonte: CPT, 2016.

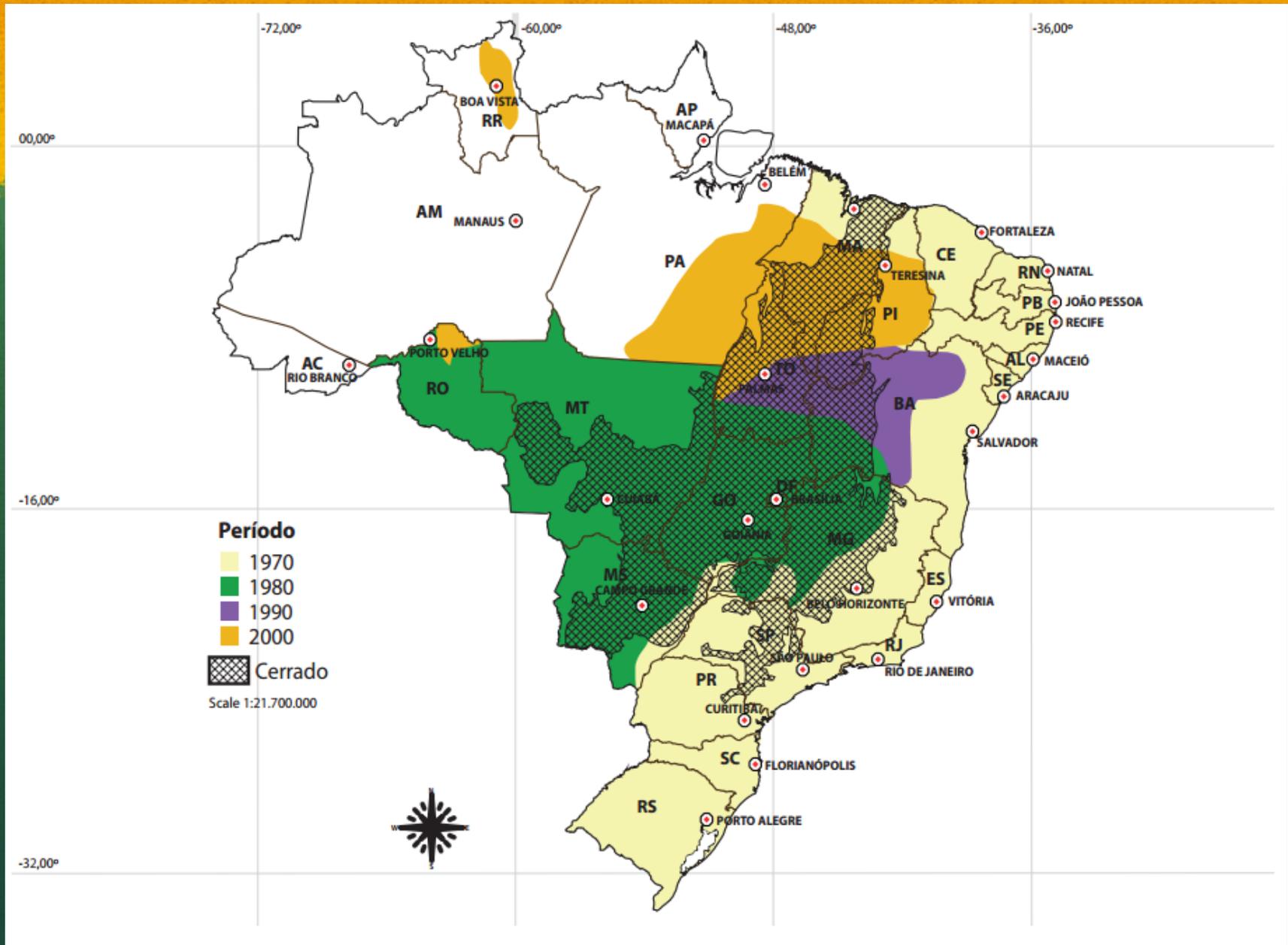
# Desmatamento (PRODES)



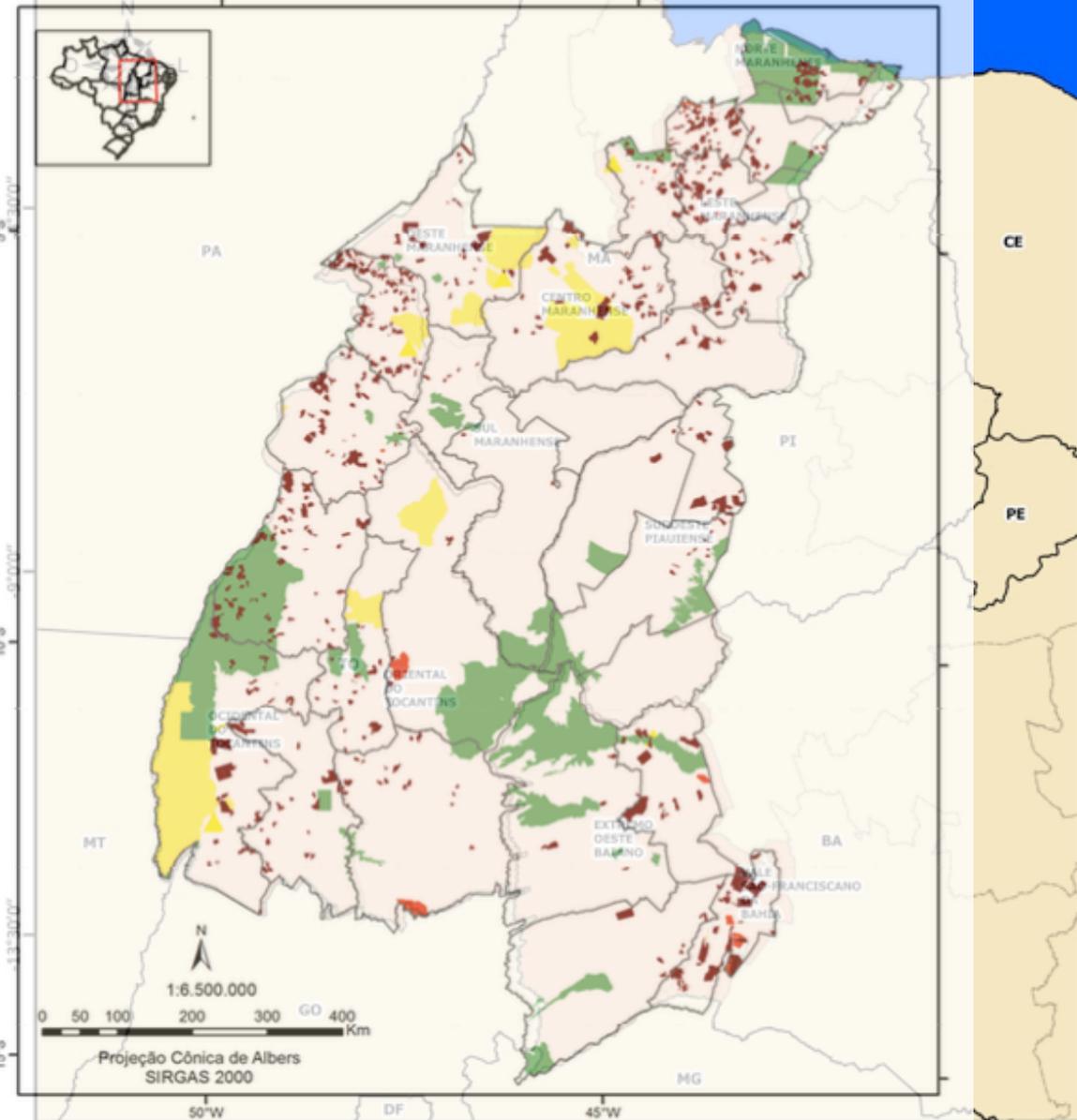
# Matopiba

- Área plantada de soja no Matopiba cresceu 253% entre 2000-2014 (1 milhão para 3,5 milhões de ha)
    - Cerca de 68% dessa expansão ocorreu em áreas de vegetação nativa
    - Cerrado é o bioma que possui menor porcentagem de áreas sobre proteção integral (apenas 8,21%)
- (Fonte: Publicação do Agroicone - Carneiro e Costa, 2016)

# Expansão aproximada da fronteira agrícola por período



-48°0' MATOPIBA -43°12'0"  
**ÁREAS E TERRITÓRIOS LEGALMENTE ATRIBUÍDOS**



**LEGENDA**

- MATOPIBA
- Mesorregiões
- Unidades da federação
- América do Sul
- Oceanos

**SISTEMA DE COORDENADAS GEOGRÁFICAS**  
**SISTEMA DE REFERÊNCIA: SIRGAS 2000**  
**ELIPSÓIDE DE REFERÊNCIA: GRS 80**  
**FONTE: IBGE (2013)**  
**FOREST GIS**



- Legenda**
- Microrregiões (IBGE)
  - Assentamentos da Reforma Agrária (INCRA, 2013)

Source: Silva et al, 2015; Miranda et al, 2014b.

## 2. Compra de terras por estrangeiros no Brasil

- O fenômeno internacional do land grab

Diversas explicações para a intensificação da compra de terras nos países periféricos especialmente do hemisfério sul (segurança alimentar; diversificar portfólio; especulação; *flex-crops*; etc)

Terra como ativo produtivo E especulativo ao mesmo tempo: vide Radar / Cosan, entre outros

Foco na quantidade de área apenas vs. foco na escala de capital do investimento

# Síntese do marco legal

- Lei 5.709 de 1971 - restringe a compra de terras por estrangeiros.
  - Max de 25% da área total de um município
  - Vetadas áreas de fronteira
  - Proibida a doação de terras públicas à pessoas estrangeiras
  - Pessoas físicas: max 50 MEIs (5-100 hectares)
  - Pessoas jurídicas: max 100 MEIs (salvo com autorização do Congresso)

# Síntese do marco legal (2)

- Entre 1998-2010, controvérsia jurídica sobre a recepção desta lei pela Constituição de 1988 é o instrumento utilizado para flexibilizar as restrições de compras de terras por estrangeiros (parecer GQ181 da AGU)
  - Em suma: empresas com sede no Brasil são consideradas brasileiras independente da % de capital estrangeiro na sua composição societária
- A partir de 2010 inverte-se o quadro novamente, voltando a valer as restrições da lei 5.709 de 1971 (parecer LA01 da AGU).

# Propostas de mudança no marco legal

- PL 2289/2007 - Beto Faro (PT/PA) – regulamenta aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros
- PL 4059/2012 - somado ao PL 2289/2007 pela bancada ruralista; vai contra o projeto anterior em essência (cf. Nota dos Movimentos Populares de agosto de 2016)
- PL 4059 – Casa Civil acenou tentar passar o mesmo como Medida Provisória – voltou atrás em seguida (FPA, Defesa foram contra) (Carta Capital, 16/02)

# Propostas de mudança no marco legal

- Blairo Maggi (PP), ministro da Agricultura e produtor rural, defende proibição para estrangeiros apenas para cultivares anuais – milho, algodão e soja - esta trava não foi incluída (Estadão, 04/04)
- Estadão, 04/04 – “Projeto de venda de terras fica mais ‘liberal’ “:
  - Projeto atual – limite 100 mil ha para compra + 100 mil ha arrendados
  - Proposta de Newton Cardoso (PMDB-MG) = sem limites (diz-se que vai constar proibição para bioma amazônico e regiões de fronteira)

# 3. Conclusões

- É necessário que a pauta da governança de terras se torne uma política de Estado – e não de governo.
- Empiricamente nunca houve no Brasil soluções para problemas fundiários complexos somente através da edição de novas leis.
- O *land grab* surge como um *hype* recente, mas é importante lembrar que o interesse de estrangeiros por terras em países periféricos sempre existiu.

# 3. Conclusões (2)

- Controles de nacionalidade e territorialidade são pouco eficazes contra uma ameaça desnacionalizada e desterritorializada como o capital financeiro. (Fairbairn, 2015)
- A compra de terras por estrangeiros não seria um problema se houvessem mecanismos de governança participativos e socialmente aceitos (ex: cadastro + um zoneamento rural que indicasse áreas para exploração em larga escala, áreas para conservação, áreas para agricultura familiar, etc).
- Mais que proibir, é necessário criar mecanismos para que as grandes propriedades gerem benefícios compartilhados para a sociedade (investimentos nas comunidades, empregos, compromettimentos com preservação ambiental na região, etc)

# III SEMINÁRIO INTERNACIONAL

## Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico



Local: Rua Pitágoras nº 353, Barão Geraldo - Campinas/SP  
Auditório Zeferino Vaz - Instituto de Economia (Unicamp)

De 7 a 9 de Junho de 2017



# Obrigado!

## Contato: [vitorbukvar@gmail.com](mailto:vitorbukvar@gmail.com)

### Referências

HOFFMANN, R; NEY, M. G. Estrutura fundiária e propriedade agrícola no Brasil, grandes regiões e unidades da federação (de 1970 a 2008). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010.

CPT - Comissão Pastoral da Terra (2016). Caderno de Conflitos no Campo - 2015.

Borras, S.; Franco, J.; Gómez, S.; Kay, C.; Spoor, M. (2012). Land Grabbing in Latin America and the Caribbean. The Journal of Peasant Studies, vol. 39, n. 3-4, July-October 2012, 845-872.

Wilkinson, J; Reydon, B.P.; di Sabbato, A. (2010). Dinâmica do Mercado de terras na América Latina: o caso do Brasil. FAO. 2010.

Wilkinson, J., Reydon, B., di Sabbato, A. (2012). Concentration and foreign ownership of land in Brazil in the context of global land grabbing phenomenon, Canadian Journal of Development Studies, 33(4), pp. 417-438.

World Bank. (2010). Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?. Washington DC: World Bank.

Highquest Partners. (2010). Private Financial Sector Investment in Farmland and Agricultural Infrastructure. New York: HighQuest Partners. Collected on January, 2013 at: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/CA/APM/WP\(2010\)11/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/CA/APM/WP(2010)11/FINAL&docLanguage=En)

Oya, C. (2013). Methodological reflections on 'land grab' databases and the 'land grab' literature 'rush', The Journal of Peasant Studies, 40:3, 503-520, DOI: 10.1080/03066150.2013.799465.

HAGE, F; PEIXOTO, M; VIEIRA FILHO, J. Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: uma avaliação jurídica e econômica. IPEA, Texto para discussão nº 1795, novembro 2012.

Fairbairn, M. (2015) Foreignization, Financialization and Land Grab Regulation. Journal of Agrarian Change, vol 15, n 4, oct 2015, pp. 581-591.

Reydon, B; Fernandes, V; Telles, T (2015). Land Tenure in Brazil: the question of regulation and governance. Land Use Policy, n 42, p. 509-516.

Vieira Filho, José Eustáquio. 2016. Expansão da Fronteira Agrícola no Brasil: Desafios e Perspectivas. Texto para discussão n. 2223, IPEA, Brasília & Rio de Janeiro, Aug. 2016.

Miranda, Evaristo Eduardo de; Magalhães, Lucíola Alves; Carvalho, Carlos Alberto de. 2014b. Nota técnica 2 - Um sistema de Inteligência Territorial Estratégica para o Matopiba. Embrapa: Campinas-SP, 2014.

Carneiro Filho, A; Costa, K (2016). A expansão da soja no Cerrado. Agroicone, 2016.

Oya, C. (2013). Methodological reflections on 'land grab' databases and the 'land grab' literature 'rush', The Journal of Peasant Studies, 40:3, 503-520, DOI: 10.1080/03066150.2013.799465.