

ANÁLISE PRELIMINAR DO DEBATE E LEGISLAÇÃO RELATIVA À COMPRA DE TERRAS POR ESTRANGEIROS¹

Celso Luis Rodrigues Vegro²

Marina Brasil Rocha³

Ana Paula Porfírio da Silva⁴

1 - INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo analisar e discutir, preliminarmente, a temática relativa à compra de terras por estrangeiros no Brasil e, em especial, no Estado de São Paulo. Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica sobre o assunto, assim como foram obtidas informações com gestores de fundos de investimento. Procedeu-se à análise subdividindo-a em cinco itens: a) breve recuperação da teoria econômica; b) resgate histórico sobre o tema; c) análise de conjuntura; d) dados estatísticos sobre a propriedade de terras por parte de estrangeiros; e e) cenários e posicionamentos alternativos para o governo do estado.

O acompanhamento sistemático dos assuntos ligados ao mercado de terras, normalmente, limita-se à coleta de dados de preços e à divulgação de séries de preços, para diferentes qualidades de terra, praticados nesse mercado. Entretanto, historicamente, reconhece-se que a compra e a venda de terras possuem uma dimensão muitas vezes especulativa e de difícil interpretação, pois se assenta em decisões de cunho patrimonial e apenas tangencialmente mercantis.

A pertinência dessa observação pode ser comprovada pelo grau de contundência do debate sobre a compra de terras, especialmente por forasteiros, e seus desdobramentos (mais regulamentação), que ganham destaque na mídia sem análise mais atenta sobre a natureza dessas compras e suas possibilidades de geração de desenvolvimento agrícola.

¹Registrado no CCTC, IE-46/2012.

²Engenheiro Agrônomo, Mestre, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (e-mail: celvegro@iea.sp.gov.br).

³Engenheira Agrônoma, Pesquisadora Científica do Instituto de Economia Agrícola (e-mail: mabrasil@iea.sp.gov.br).

⁴Engenheira Agrônoma, Pesquisadora Científica do Instituto de Economia Agrícola (e-mail: anapaula@iea.sp.gov.br).

2 - PROPRIEDADE DA TERRA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Mesmo após o advento da pós-modernidade, a renda da terra permanece sendo um dos capítulos mais discutidos dentro da ciência econômica. Isso se deve à terra se distinguir dos demais fatores de produção (trabalho e capital), por possuir a especificidade de não ser fruto do trabalho humano e, ainda, ser um bem sem possibilidades de multiplicação, limitado, finito e que pode ser privadamente apropriado. Desconsiderar a renda da terra na elaboração de estudos sobre sistemas de produção agrícolas e pecuários (que sobre ela se encontram sustentados) pode conduzir a conclusões pouco aderentes à realidade. Trata-se de um tema crucial mesmo nesse limiar de século XXI.

A renda da terra, bem como os juros a capital e o lucro capitalista, consiste numa das mutações possíveis do valor resultante da mais valia. A propriedade privada da terra alça determinado estrato social próximo aos industriais que, por meio do assalariamento ou, no caso, da renda da terra, promovem a produção e a redistribuição do valor gerado pelo esforço humano da classe que se vê obrigada a vender sua força de trabalho.

Com o desenvolvimento econômico, a renda da terra que poderia se constituir em um obstáculo ao processo de acumulação do capital deixa de sê-lo ao ser considerada integrante do próprio processo de acumulação do capital. A renda absoluta, uma das formas de renda da terra⁵, se dá pelo confronto entre dois ramos da produção, agricultura e indústria, e deriva da existência da propriedade privada, constituindo-

⁵A renda da terra se compõe de renda diferencial I, renda diferencial II, renda de monopólio e renda absoluta, na visão marxista. A renda diferencial está associada à produtividade e à localização das terras produtivas, assim como ao capital nelas empregado, e sua geração e apropriação ocorre no próprio setor.

-se no valor sobran-te do preço de produção determinado no setor industrial, isto é, “na porção da mais valia que não participa da repartição entre os capitais” (LENZ, 1980). É a existência da propriedade privada, do monopólio sobre a terra, que faz com que o excedente do valor dos preços dos produtos agrícolas sobre o preço da produção se torne determinante do preço de mercado, o que implica que a renda absoluta seja parte integrante dos preços agrícolas. Na sua ausência, haveria uma queda dos preços dos produtos agrícolas e uma elevação dos preços industriais “nas mesmas proporções em que aumentasse a taxa de lucro médio por efeito desse processo” (LENZ, 1980). Nesse contexto, sua eliminação poderia ser considerada benéfica à classe capitalista. Todavia, não se revoga o direito de propriedade privada da terra, pois, ao se questionar uma propriedade privada, todas as demais estariam igualmente sob o risco de questionamento, algo extremamente prejudicial à classe capitalista, detentora do lucro industrial, e historicamente hegemônica, e ao próprio modo capitalista de produção. Estabelece-se, assim, uma espécie de “aliança” tácita entre burguesia agrária⁶ (atualmente vinculada aos chamados agronegócios) e urbana-industrial, que legitimam mutuamente o lucro e a renda da terra.

Outro papel importante atribuído à propriedade privada da terra é o de permitir os fluxos de capital na e sobre a terra, portanto, contribuindo para o processo de distribuição do capital. Assim, a existência da propriedade da terra como mercadoria é que permite a livre transferência dos títulos de propriedade entre indivíduos, facilitando o fluxo de capital sobre e pelas terras (BOTELHO FILHO, 2007).

De acordo com Harvey (1999), a terra, ao permitir a obtenção de um fluxo de receita, pode ser considerada como qualquer ativo financeiro e, portanto, ser remunerada com base nos juros sobre o capital nela investido. Nesse senti-

do, a terra passa a ser uma forma de capital fictício e o mercado de terras funciona como um ramo da circulação do capital emprestado a juros, sem considerar as suas características peculiares. Na verdade, o que passa a ser negociado são os direitos legais a uma receita futura ou lucro futuro decorrente do uso da terra. Para Harvey (1999), a propriedade privada da terra na sua forma capitalista seria impensável sem a presença de um sistema de crédito abrangente, o que a sujeita a especulações inerentes às rendas futuras dos ativos financeiros. A compreensão desses conceitos e suas implicações possibilitam entender, pelo menos em parte, o que ocorreu com o mercado de terras no período pós-guerra. Até então, os solos tropicais não eram os de maior interesse estrangeiro ou sequer de interesse algum. Todavia, após o desenvolvimento e domínio da tecnologia agrônômica específica para o cultivo desses solos, os patamares de produtividade elevaram-se, rivalizando com os congêneres reconhecidamente férteis (pampa úmido argentino e *chernozem* ucraniano). O êxito das inovações tecnológicas desenvolvidas pela pesquisa agrícola brasileira, notadamente, manejo agrônômico de solos de cerrados, aclima-tação das espécies e plantio direto na palha, inseriu definitivamente as terras tropicais no âmbito do processo de acumulação, com a contribuição de ferramentas de política agrícola, como o crédito subsidiado e a extensão rural. Terras antes sem prestígio algum (renda da terra absoluta) se tornaram cobiçados bens, pois foram alçadas por meio da inovação e não via aumento dos preços como preconiza a teoria econômica clássica, para o patamar de fonte de renda da terra diferencial, integrando-se assim plenamente ao circuito de acumulação capitalista.

As terras agrícolas, por sua intrínseca função em produzir alimentos e fibras, tornaram-se bens de ainda maior prestígio no esforço de reproduzir de forma ampliada o capital. A conjuntura de escassez crônica mundial de alimentos, iniciada na segunda metade dos anos 2000, revalorizou a propriedade da terra vocacionada para a produção desses itens, incrementando seus preços. Concomitantemente, a oscilação de baixa do ciclo econômico orienta os investidores para a aquisição e/ou controle de ativos reais, surgindo a terra como uma das possibilidades plausíveis para a preservação da riqueza concentrada. De acordo com os cenários prospectivos

⁶A “Burguesia Agrária está constituída pela classe dominante na agricultura regional. São os donos dos meios de produção, isto é, a terra, o capital agrário, o capital agroindustrial e agrocomercial. São empresas capitalistas que administram direta ou indiretamente a produção, servindo-se para essa finalidade, da contratação de um considerável número de trabalhadores assalariados, o qual forma a base de sua acumulação. É uma classe que mantém relações em constante oposição com os camponeses e proletários rurais nos quais fundamenta a acumulação de capital apropriando-se de seu trabalho excedente” (BUZANELLO, 1993).

idealizados por organismos internacionais (FAO, 2012a, 2012b) e divulgados pela mídia, a escassez de alimentos se manterá por um longo período, exigindo tanto a mobilização de novas fronteiras agrícolas como o incremento da produção das terras já ocupadas, para a produção de alimentos e fibras necessários ao suprimento mundial. Portanto, uma decorrência quase que linear desse diagnóstico é a possível manutenção da trajetória de valorização dos preços das terras agricultáveis e a apuração de lucro imobiliário nas transações de terras.

As modernas abordagens da dinâmica da agricultura, desde há muito abandonaram a divisão da economia em três setores: primário, secundário e terciário (MÜLLER; MAGALHÃES; VIAL, 1989; MARAFON, 1989; KAGEYAMA; SILVA, 1988; LEITE, 1990; SZMRECSANYI, 1983; GONÇALVES, 1999). Atualmente, o enfoque com maior poder explicativo da dinâmica rural concentra-se nos chamados complexos agroindustriais e nas suas estruturas de produção, transformação e consumo (Figura 1).

Como itens que incidem sobre todos os elos da cadeia de produção encontram-se os impostos, a logística de movimentação dos produtos e os serviços financeiros.

O grau de integração horizontal alcançado em muitas das cadeias de produção esvaziou parcialmente o interesse na propriedade da terra, pois o processo de tomada de decisões transferiu-se para o polo representado pela agroindústria de transformação, como no caso dos grupos integradores ligados aos frigoríficos (aves e suínos), à indústria de celulose (eucalipto), entre outros. O segmento sucroalcooleiro, por exemplo, possui uma pequena quantidade de terras onde implanta suas lavouras próprias, pois prefere o contrato de arrendamento como mecanismo gerencial de controle sobre grandes dimensões de terra agrícola⁷. Sob a ótica das cadeias produtivas, a propriedade das terras, seja por estrangeiro ou nativo, não detém a mesma relevância, pois o controle efetivo sobre a renda da terra é transferido de seu proprietário para a

⁷Uma usina média no Estado de São Paulo moe 2,5 milhões de toneladas por safra, o que torna necessária uma área cultivável entre 30 e 35 mil hectares para essa atividade, sendo que apenas de 10 a 15% dessa dimensão pertence ao empreendimento industrial, constituindo, portanto, uma parcela pequena da dimensão total do empreendimento.

agroindústria responsável, parcialmente, pela formação dos preços dos suprimentos que adquire, processa e comercializa.

Contudo, a perda de relevância dos direitos de propriedade da terra, nas cadeias produtivas, que alcançaram maior estágio de eficiência técnico-comercial (cana, eucalipto, carnes, citrus, tabaco) não alterou o eixo da trajetória de formação econômica do Brasil, onde o patrimonialismo⁸ prevaleceu (FAORO, 2001). Nesse contexto, a propriedade da terra vem sendo preservada desde a época da colônia por meio das políticas fiscais e, por isso, alvo do interesse de grupos nacionais e transnacionais que almejam alocar suas disponibilidades financeiras em ativos marginalmente tributados, como o ITR.

3 - DIRETRIZES GOVERNAMENTAIS PARA REGULAMENTAR A PROPRIEDADE DA TERRA: um breve resgate histórico⁹

A temática da propriedade de terras no Brasil por parte de forasteiros não é recente e já sensibilizou a opinião pública em outros momentos da história do País. Na maioria das vezes, a imagem de que grupos estrangeiros estão internacionalizando a Amazônia é a que mais comoção causa. Os casos de maior impacto midiático foram sem dúvida a Fordilândia (implantação em larga escala da heveicultura) e o Projeto Jarí (produção de celulose a partir do cultivo do eucalipto). A forma como foram destinadas grandes áreas para esses grupos empresariais e o fracasso em que resultaram mantêm holofotes acesos para o assunto, fazendo-o periodicamente retornar aos destaques da mídia.

No governo de João Goulart, houve intensa mobilização camponesa e de trabalhadores

⁸O termo "patrimonialismo" - um conceito fundamental na sociologia de Max Weber - é usado para se referir a formas de dominação política em que não existem divisões nítidas entre as esferas de atividade pública e privada. Pode ser considerado como uma forma de sobrevivência de estruturas tradicionais em sociedades contemporâneas, através da dominação política por um "estrato social sem propriedades e que não tem honra social por mérito próprio", ou seja, pela burocracia e a chamada "classe política" que as representam.

⁹Esta seção apenas destaca aspectos discutidos por Oliveira (2010).

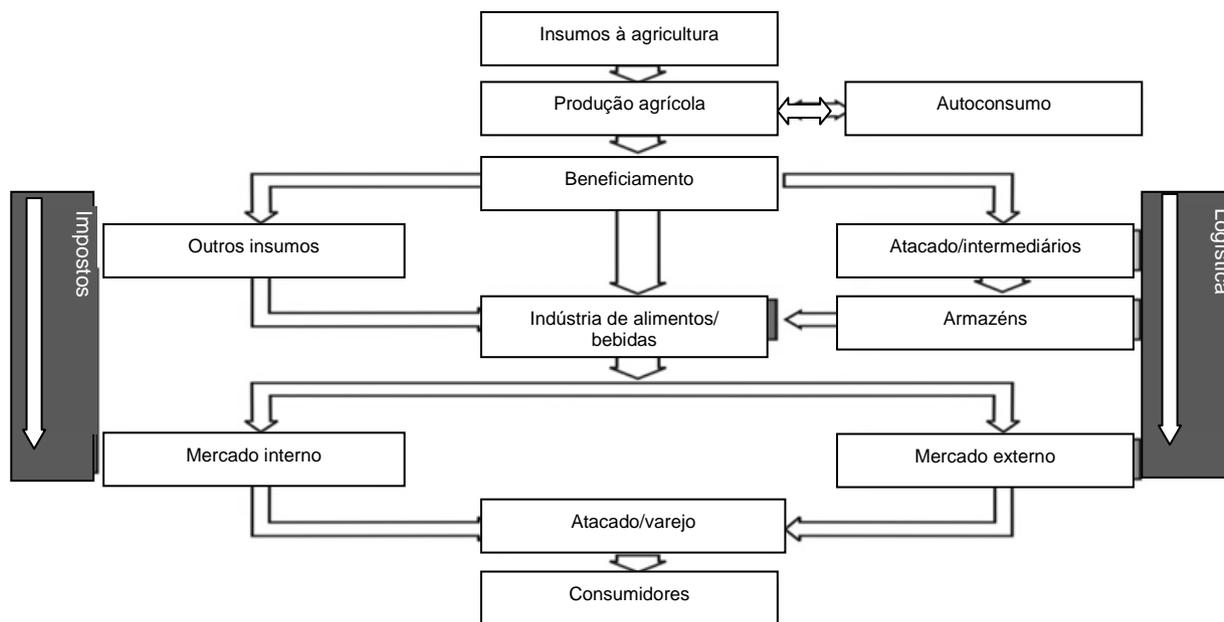


Figura 1 - Circuito da Produção ao Consumo de Bens Agropecuários.
Fonte: IEA/CNEC (2012).

rurais que reivindicava uma vigorosa política de reforma agrária no País. O movimento não teve continuidade com a assunção do primeiro presidente militar, General Castelo Branco. Um de seus primeiros atos foi promulgar o Estatuto da Terra (Lei 4.504, de 30/11/1964), um marco na legislação sobre propriedade, posse e uso da terra que prevê inclusive a chamada função social da terra (BRASIL, 1964). A lei foi promulgada, porém jamais aplicada, denunciando naquela altura a aliança governo militar e os grandes proprietários de terra.

Nos primeiros anos do governo militar, houve intenso movimento de compra de terras valendo-se tanto de meios lícitos como da grilagem (ilícitos), amplamente denunciada pela imprensa. Tal circunstância motivou, em 1968, a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar as denúncias sobre práticas ilícitas na compra de terras. A CPI concluiu seus trabalhos com a apresentação do Relatório Velloso, comprovando que as denúncias de aquisição de terras por estrangeiros, especialmente na Amazônia, eram reais e contavam com a conivência de funcionários do antigo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), dirigentes de cartórios e grileiros. O relatório contabilizou na época a transferência para mãos estrangeiras de mais de 20 milhões de hectares, considerando tal fenômeno lesivo aos interesses nacionais, sugerindo inclusive a apuração sobre a legalidade dos

mecanismos empregados na aquisição dos imóveis (OLIVEIRA, 2010).

O Estatuto da Terra teve seu quinhão de responsabilidade nessa “farra” de transferência de propriedades rurais para as mãos de estrangeiros, detectada pelo Relatório Velloso, pois em seu Capítulo 1 - Princípio e Definições, § 4º, art. 3º, expressa que:

...o Poder Público reconhece às entidades privadas, nacionais ou estrangeiras, o direito à propriedade da terra em condomínio, quer sob a forma de cooperativas quer como sociedades abertas constituídas na forma da legislação em vigor (OLIVEIRA, 2010).

Como indica o parágrafo da lei, havia uma estratégia deliberada de permitir o acesso de estrangeiros à propriedade de terras no Brasil. A cúpula do governo militar permitiu, ainda, que levantamentos aerofogramétricos fossem realizados por empresas americanas, com o intuito de selecionar para seus clientes as melhores terras em subsídios às aquisições. A compreensão vigente no período era a de que o capital estrangeiro seria benéfico ao desenvolvimento nacional.

Com a promulgação do AI5, em dezembro de 1968, e o fechamento do Congresso Nacional, o Relatório Velloso não foi adiante. Entretanto, transcorrido um mês houve a publicação do Ato Complementar n. 45, em que tornava ilegal qualquer aquisição de terras que não fosse por brasileiro ou estrangeiro residente no País,

definindo critérios para a compra de terras por estrangeiros, criando, também, instrumentos legais para a desapropriação de terras sob posse de estrangeiros. Em março de 1969, foi estabelecido um novo Decreto-Lei (n. 494, de 10/03/1969) excluindo os projetos agroindustriais de interesse nacional sob a direção de estrangeiros. Com essa norma complementar, foram preservados projetos como o Jarí com seus mais de 5 milhões de hectares.

Sob o governo Médici foi aprovada a Lei n. 5.709/71 que passou a regular a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil. Dentre as restrições impostas à aquisição de terras por estrangeiros, encontram-se: a) dimensão limite de até 50 módulos fiscais (que no País varia de 5 ha a 110 ha); b) a soma dos imóveis pertencentes a estrangeiros não pode superar a quarta parte da área do município; e c) um único imóvel não pode abarcar mais de 10% da área municipal. Apesar de aparentemente restritiva/nacionalista, a lei permite, hipoteticamente, que estrangeiros sejam proprietários de até 25% do território nacional, bastando para isso a compra de 10% das terras em um município e outros 10% contíguos em município fronteiro. Com toda a permissividade garantida por essa Lei, ela se mantém enquanto diploma legal vigente no País.

Em 1995 um novo entendimento foi adicionado ao corpo da Lei, conceituando e determinando que:

pessoa jurídica brasileira cujo capital societário, mesmo que participe pessoa estrangeira, com qualquer percentual, seja física ou jurídica, não necessita requerer autorização para adquirir imóveis rurais no território nacional (OLIVEIRA, 2010).

A polêmica em torno da aquisição de terras por estrangeiros reaparece na mídia no terço final do segundo mandato do Presidente Lula. Foram encomendados estudos ao núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD), pertencente ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), amparando-se, ainda, em relatório preparado pelo Banco Mundial sobre o tema (que tratou de diversas regiões e países, inclusive do Brasil), para dar ensejo à regulamentação mais estreita da compra de terras por estrangeiros. A Advocacia

Geral da União (AGU) reviu toda a legislação existente e promoveu alterações que fortaleceram a Lei de 1971 (limitações para a dimensão dos imóveis - 50 módulos e restrição quanto à soma da quantidade de terra em posse de estrangeiros dentro do território do município igual ao máximo de 1/4) (OLIVEIRA, 2010).

Já no governo Dilma Rousseff, o assunto continuou sendo apreciado pelo INCRA, MAPA, MDA e AGU e as discussões avançaram para a criação de um novo órgão administrativo nos moldes do Conselho Monetário Nacional (CMN), com competência de regular a venda e transferência de terras a estrangeiros.

Atualmente já há exigências de plano de investimentos e de formação de uma sociedade de propósito específica para gerenciar o negócio, além de questões como hipotecas, participação dos fundos de investimento e soberanos na aquisição de terras. Pretende-se incluir o “princípio de reciprocidade”, ou seja, as limitações que os brasileiros tiverem para adquirir terras no país de origem do comprador valerão para sua aquisição em território nacional (IEA/CNEC, 2012).

4 - ANÁLISE CONJUNTURAL

O anúncio de que a população mundial já era composta por sete bilhões de habitantes realimentou discussões sobre a matriz neomaltusiana em que o aspecto crucial é a crescente dificuldade em prover de alimentos uma população que cresce em escala geométrica. A intensificação dos distúrbios climáticos nos mais diversos cinturões agrícolas do globo contribui para o robustecimento do resgate da teoria maltusiana. Deve-se acrescer a esse debate que o relativo fechamento das fronteiras agrícolas com escassez crescente de terras aptas para o cultivo (crescimento das cidades, desertificação, salinização) poderá promover o incremento das restrições legais para o uso do solo agrícola.

Talvez não tenha sido o aumento populacional o fenômeno recente que mais contribuiu para a escalada das cotações dos alimentos e fibras, mas a ascensão de expressivo contingente populacional à condição de classe média. Países asiáticos, Rússia, Brasil e África do Sul se destacaram nesse processo.

A população alçada à condição de consumo passa a pressionar as estruturas de

suprimento em alimentos, especialmente, o de proteínas animais. Essa tensão imediatamente se transmite ao mercado de grãos (utilizados nas rações) e de fertilizantes. Todos os preços saltam de patamar e visões prospectivas de carestia passam a dominar a formação dos cenários prováveis. Certamente que há má distribuição dos alimentos produzidos em esfera global, mas, sem dúvida, o fator demanda por alimentos é o marco estruturador do novo padrão para formação dos preços.

Para tornar ainda mais complexo o cenário, há o surgimento e a expansão do mercado dos biocombustíveis (etanol e óleos vegetais). A demanda por grãos para sustentar as políticas de adição dos combustíveis renováveis aos derivados de petróleo pressionou ainda mais a estrutura de produção de grãos. Sem mecanismos para acelerar o ritmo de crescimento da oferta, adicionou-se mais um fator na escalada de preços das *commodities* agrícolas que se inicia em 2006, ganha impulso em 2008, arrefece em 2009 e 2010, mas retoma a trajetória de alta em 2011 com relativa estabilidade em 2012. Uma vez que preços de alimentos e fibras sinalizam boa lucratividade, aumenta o interesse pela compra de terras e, naturalmente, seus preços.

O colapso econômico que vem assolando a economia mundial também adiciona um interesse maior por terras. A crise é claramente uma crise financeira em que há perda de confiança no mercado de derivativos e títulos financeiros. A procura por ativos reais assume destaque nos cenários em que não se enxergam saídas fáceis para o mergulho da curva de crescimento da economia mundial. Terras aptas para o cultivo, ainda que sujeitas, de modo diverso, a restrições socioambientais nos diferentes países do globo, tornam-se ativos interessantes no escopo de diversificação do *portfólio* de investimento dos fundos privados e, inclusive, dos soberanos.

Da exposição até aqui desenvolvida, constata-se que no período recente (últimos cinco anos), por razões diversas, houve maior interesse por aquisição de terras. Independentemente da nacionalidade, a compra de terras passou a ser considerada atraente pelos compradores em suas estratégias de especulação e/ou preservação do patrimônio amealhado.

Por fim, o pagamento por serviços ambientais ou ecossistêmicos poderá trazer impac-

tos aos mercados imobiliários rurais uma vez que as áreas que ainda possuem remanescentes florestais tornam-se cobiçadas nas transações, envolvendo o resgate de passivos ambientais ou, ainda, serem utilizadas no mercado de créditos de carbono.

5 - DADOS ESTATÍSTICOS

Grande parte das polêmicas alçadas ao debate, em geral pelo poder midiático, carece da apresentação de informações estatísticas, quantitativas sobre o fenômeno que se polemiza. Esse parece ser o caso da questão da aquisição de terras por estrangeiros.

Segundo dados do INCRA, em 2008, a área total sob domínio estrangeiro no Brasil era de 4.038.616,2 hectares distribuídos por 34.591 imóveis rurais. Em termos de área ocupada, Mato Grosso posicionava-se na liderança, contabilizando 807,4 mil hectares, enquanto em número de imóveis o Estado de São Paulo era aquele que mais registros somava, totalizando 12.312 imóveis distribuídos por 544,5 mil hectares sob propriedade estrangeira (Tabela 1) (OLIVEIRA, 2010).

O caso paulista possui certa singularidade em razão da especialização de suas estruturas produtivas rurais. As cadeias sucroalcooleira e do suco cítrico são implantadas, normalmente, prevendo que uma parcela de seu suprimento provenha de terras próprias. Dada a pujança dos dois segmentos em território paulista, há essa profusão de estrangeiros proprietários de terras, porém, em empreendimentos voltados para a produção, visando ao abastecimento interno (etanol e açúcar) e a exportação (suco cítrico e açúcar).

A imagem sedimentada de que estaria havendo um processo de internacionalização da Amazônia não se sustenta com base nos dados. O Estado do Pará é aquele onde há maior número de imóveis pertencentes a estrangeiros, com 1.146 registros cobrindo uma superfície de 235,7 mil hectares. Considerando todos os estados da região Norte, o total de terras sob posse de estrangeiros foi de apenas 524 mil hectares, menos que a congênera no Estado de São Paulo.

Também há casos singulares como o do Distrito Federal, que conta com 198 imóveis

TABELA 1 - Número de Imóveis e Área Ocupada de Terras sob Propriedade Estrangeira, por Unidade da Federação e Brasil, 2008

Unidade federativa	Imóveis (n.)	Área ocupada (ha)
Mato Grosso	1.394	807.445,3
São Paulo	12.312	544.491,5
Mato Grosso do Sul	798	472.691,6
Bahia	2.139	380.125,9
Minas Gerais	2.333	312.226,1
Paraná	5.382	306.724,1
Goiás	846	251.778,0
Pará	1.146	235.750,5
Amazonas	309	105.296,0
Tocantins	183	104.475,4
Rio Grande do Sul	2.026	114.283,3
Rio de Janeiro	2.154	75.395,1
Maranhão	178	65.099,9
Santa Catarina	1.287	52.006,6
Rondônia	130	34.647,5
Ceará	388	31.523,8
Piauí	81	33.080,0
Roraima	59	23.747,4
Acre	26	13.624,0
Espírito Santo	309	13.990,1
Alagoas	103	13.624,0
Rio Grande do Norte	115	16.378,3
Pernambuco	350	8.448,0
Paraíba	252	7.468,0
Amapá	16	6.428,0
Distrito Federal	204	4.554,8
Sergipe	80	3.313,0
Brasil	34.591	4.038.616,2

Fonte: Oliveira (2010).

abarcando 3,9 mil hectares, abrangendo inclusive sedes de embaixadas e chácaras de lazer dos funcionários dessas instituições.

Aparentemente, frente à dimensão do país, é insignificante o montante de terra sob propriedade estrangeira, estimado em menos de 0,5% do território nacional. Entretanto, falta transparência quanto à origem do capital empregado na aquisição desses imóveis. No caso paulista, há uma clara associação com a efetivação de empreendimentos agroindustriais eficientes e internacionalmente competitivos. Esse parece ser o caso também dos estados pertencentes à região Centro-Oeste (cultivo intensivo de grãos e fibras). Outras situações podem simplesmente abrigar participações cruzadas de fundos de investimento (*equity*) e dos soberanos que, por meio de terceiros (“laranjas”), valem-se da aquisição de terras para diversificar portfólio sem claras decisões produtivas previstas.

6 - CENÁRIOS ALTERNATIVOS

Os itens anteriores permitiram referenciar o assunto, sendo, portanto, fundamental para que se possa com concretude dimensionar o caráter do debate em termos de sua relevância e oportunidade e se efetivamente trata-se de assunto passível de regulamentação, sempre com foco nas capacidades e limitações que a aquisição de terras por forasteiros possa acrescentar ao desenvolvimento socioambiental do meio rural.

Ao crer que apontar diretrizes ao Governo do Estado de São Paulo escapa da alçada de competências da análise técnica, preferiu-se formular três cenários alternativos para que os *police makers* o equacionem mediante parâmetros adicionais não explorados neste estudo (Quadro 1).

A relevância da temática merece

QUADRO 1 - Cenários Alternativos para Subsídio à Temática Compra de Terras por Estrangeiros

Posicionamento	Aspectos favoráveis	Ameaças
Contrário ao controle de terras por estrangeiros	1 - autoridade governamental impõe rígido controle em razão do princípio da segurança nacional; 2 - além da Lei de 1971, aplicam-se as exigências de projetos de investimento, a constituição de sociedades abertas e ainda aplica-se o princípio de reciprocidade; e 3 - favorece-se a instalação de um processo de ordenamento fundiário.	1 - possível perda de oportunidades de investimento produtivo estrangeiro; 2 - queda dos preços das terras, devido a sua menor procura; e 3 - possível diminuição da liquidez nos negócios centrados em <i>commodities</i> face ao custo do capital no País.
Neutro ao fenômeno	1 - exigência de respeito às leis do País, especialmente, as trabalhistas e ambientais; 2 - liberdade de ação dos estrangeiros facilita sua vinda e seu investimento; e 3 - o investidor percebe um ambiente de segurança institucional capaz de induzi-lo a implementar seus projetos.	1 - falta de regulamentação pode dar ensejo a compras especulativas; 2 - fundos de investimento privado e soberanos podem se refugiar em terras; 3 - esterilização de potencial produtivo das terras ¹ ; e 4 - dificuldade de identificação da titulação da propriedade da terra (grilagem).
Favorável ao controle de terras por estrangeiros	1 - exigência de respeito às leis do País; 2 - possibilidade de articular alianças com grupos econômicos nacionais participando, inclusive, na alavancagem do capital necessário e em participações acionárias; e 3 - possibilidade de desenvolvimento econômico.	1 - montante dos capitais que podem se interessar por terras é incalculável podendo resultar em aplicações de reserva de valor; 2 - incremento dos preços das terras; e 3 - grupos nacionais sem competitividade para empreender podem ser absorvidos pelos investidores estrangeiros.

¹Essa possibilidade inclui as terras passíveis de exploração mineral, pelo menos no que diz respeito à fase de pesquisa prospectiva das jazidas que, segundo as regras do Departamento Nacional de Produção Mineral, é de três anos, podendo se estender por mais três anos. De acordo com a legislação em vigor, desde 1995, mineradoras estrangeiras podem operar no País por meio de filiais, exceto em áreas de fronteira, onde o controle acionário da empresa por estrangeiros não pode ultrapassar 49% (VALENTE; VAZ, 2012).

Fonte: Dados da pesquisa.

aprofundamentos. Essa aproximação tentativa foi organizada visando refletir a complexidade do tema e suas múltiplas abordagens. Em síntese, ao que tudo indica aquisição de terras por estrangeiros terá desdobramentos na direção de aperto do controle governamental com incremento da regulamentação pertinente. No caso do Estado de São Paulo, líder e vice-líder em imó-

veis e área, respectivamente, não há indícios de que as compras efetivadas no território paulista trouxeram estagnação econômica ou reduzida geração de empregos. A regulamentação ambiental, trabalhista e fiscal paulista, ao lado de toda a legislação federal, parece ser suficiente para estreita supervisão do tipo de interesse que motiva os compradores estrangeiros de terras.

LITERATURA CITADA

BOTELHO FILHO, F. B. Resenhas: Limits to capital. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, Brasília, v. 0, n. 0, p. 584-596, 2007. Disponível em: <<http://www.inagrodf.com.br/revista>>. Acesso em: jun. 2012.

BRASIL. Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 30 nov. 1964. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/servicos/aceso-a-terra>>. Acesso em: jun. 2012.

BUZANELLO, E. J. A burguesia agrária: elementos teóricos e interpretação operativa. **Revista Textos de Economia**, Florianópolis, v. 4, n. 1, p. 41-52, 1993.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001. 913 p.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO. **World food situation:** world agriculture - towards 2012/2030. Rome: FAO, 2012a. Disponível em: <<http://www.fao.org/world>>. Acesso em: jun. 2012.

_____. **World food situation:** analyses and reports. Rome: FAO, 2012b. Disponível em: <<http://www.fao.org/worldfoodsituation/Analysesandreports>>. Acesso em: jun. 2012.

GONÇALVES, J. S. **Mudar para manter:** pseudomorfose da agricultura brasileira. São Paulo: CSPA/SAA, São Paulo, 1999. 373 p.

HARVEY, D. **Limits to capital.** New York: Verso, 1999. 478 p.

INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA. Consórcio Nacional de Engenheiros Consultores - IEA/CNEC. **Relatório de impacto ambiental:** meio socioeconômico. Aproveitamento hidrelétrico do Rio Tocantins - Marabá/PA. São Paulo, 2012. (mimeo).

KAGEYAMA, A.; SILVA, J. G. **A dinâmica da agricultura brasileira:** do complexo rural aos complexos agroindustriais. Campinas: Unicamp, 1988.

LEITE, S. Estratégias agroindustriais, padrão agrário e dinâmica intersetorial. **Rascunho**, Araraquara, v. 7, p. 1-55, 1990.

LENZ, M. H. **A categoria econômica renda da terra.** 1980. 163 p. Dissertação (Mestrado em Economia) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1980.

MARAFON, G. J. **Complexo agroindustrial e modernização agrária.** São Paulo: Hucitec/EDUC, 1989. 149 p.

MÜLLER, G.; MAGALHÃES, L. C.; VIAL, S. A. H. As relações micromacro e a noção de complexo agroindustrial. **Rascunho**, Araraquara, v. 4, p. 1-39, 1989.

OLIVEIRA, A.U. A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: um retorno aos dossiês. **Agrária**, São Paulo, n.12, p. 3-113, 2010.

SZMRECSANYI, T. Nota sobre o complexo agroindustrial e a industrialização da agricultura no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 141-144, abr./jun. 1983.

VALENTE, R.; VAZ, L. Estrangeiro avança sobre pesquisa mineral no país. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 25 maio 2012. Caderno Mercado, p. 4.

ANÁLISE PRELIMINAR DO DEBATE E LEGISLAÇÃO RELATIVA À COMPRA DE TERRAS POR ESTRANGEIROS

RESUMO: *Este trabalho visa analisar a temática relativa à compra de terras por estrangeiros no Brasil e, em especial, no Estado de São Paulo. Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica sobre o assunto e obtidas informações junto a gestores de fundos de investimento. Procedeu-se à análise em quatro itens: a) breve recuperação da teoria econômica; b) resgate histórico sobre o tema; c) análise de conjuntura; d) dados estatísticos sobre a propriedade de terras por parte de estrangeiros; e e) cenários e posicionamentos alternativos para o governo do Estado. Constatou-se que, nos últimos cinco anos, houve maior interesse por aquisição de terras no País. A compra de terras passou a ser considerada atraente pelos compradores, estrangeiros ou não,*

em suas estratégias de especulação e/ou preservação do patrimônio amealhado. No caso paulista, há clara associação com a efetivação de empreendimentos agroindustriais eficientes e internacionalmente competitivos, caso também dos estados pertencentes à região Centro-Oeste. Não se constataram indícios de que as compras no território paulista trouxeram estagnação econômica ou reduzida geração de empregos. As regulamentações ambiental, trabalhista e fiscal paulista, ao lado de toda a legislação federal, parecem ser suficiente para estreita supervisão do tipo de interesse que motiva os compradores estrangeiros de terras.

Palavras-chave: compra de terra, renda da terra, compra de terras por estrangeiros, controle governamental na aquisição de terra.

PRELIMINARY ANALYSIS OF THE DEBATE AND LEGISLATION ON LAND PURCHASE BY FOREIGNERS

ABSTRACT: *The present work aims to analyze the issue of land purchase by foreigners in Brazil and, in particular, in the State of São Paulo. To that end, we conducted a literature review and gathered information from major investments funds managers. We broke our analysis into five subtopics: a) a brief recovery of economic theory), b) a historical rescue of the topic, c) a conjunctural analysis, d) statistical data about land ownership by foreigners and d) alternative positionings and scenarios for the State Government. It was found that the interest in purchasing land in the country has grown over the last 5 years. Regardless of nationality, land speculation/preservation strategies have become economically attractive. Land purchase is clearly associated with the establishment of efficient and internationally competitive agro-industrial businesses in the state of in the case of São Paulo, and also in Brazil's Midwest region. There were no indications that the land acquisitions in São Paulo's territory brought economic stagnation or reduced employment generation. The state's environmental, labor and tax regulations, allied with all federal legislation seem sufficient to closely supervise the kind of interest that motivates foreign buyers of land.*

Key-words: *land acquisition, land rent, land purchases by foreigners, government control on land acquisition.*

Recebido em 26/06/2012. Liberado para publicação em 10/09/2012.