



## SITUAÇÃO FUNDIÁRIA BRASILEIRA E DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS: APONTAMENTOS SOBRE NOVAS FORMULAÇÕES DA QUESTÃO AGRÁRIA.

Marcel Petrocino Esteves<sup>1</sup>, Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Consultor do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA).

**Resumo:** Este estudo se propõe a explorar alguns elementos da estrutura fundiária brasileira a partir dos resultados de diferentes cadastros fundiários: o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), os Censos Agropecuários do IBGE, o Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR) e Cadastro Ambiental Rural (CAR). Apesar de concebidos com diferentes finalidades, todos apontam para a manutenção das desigualdades no acesso à terra e evidenciam indícios de inconsistências nos dados sobre a situação fundiária brasileira. Os cadastros fundiários, entendidos como um elemento da densidade técnica do território, são necessários para a compreensão da atual configuração territorial brasileira e revelam a condição de persistência da desigualdade fundiária com novos elementos econômicos, tecnológicos, ambientais e organizacionais no contexto de crescimento da financeirização da agropecuária e da biodiversidade e de expansão das fronteiras agrícolas do agronegócio globalizado (como os processos de *land grabbing* em curso) que se apresentam como novos variáveis da questão agrária brasileira.

**Palavras-chave:** Estrutura fundiária. Cadastros fundiários. Questão agrária brasileira. Agronegócio globalizado. Financeirização da agropecuária

### 1. Introdução:

O crescimento da financeirização da agricultura se apresenta como um elemento de atualização da questão agrária (DELGADO, 2020), em que persistem as mesmas características de desigualdades e com consequências sociais, ecológicas e econômicas graves à sociedade. Podem ser assinaladas ainda mudanças tecnológicas, produtivas e organizacionais das atividades do meio agrário sob a perspectiva do *imperativo bioeconômico* (MCMICHAEL, 2012), em particular os processos em curso no Brasil (como o *land grabbing*). McMichael (2012), sob a perspectiva de múltiplas crises (BORRAS *et al.*, 2011; SAUER E BORRAS, 2016), afirma que o fenômeno envolvendo o processo de apropriação de terras está atrelado ao imperativo bioeconômico, isto é, a inserção da agricultura e dos recursos naturais (recursos florestais e hídricos) no mercado de capitais.

Dentre as implicações espaciais estão a pressão por arrecadação de novos espaços produtivos e suas especializações espaciais voltadas à produção e consumo globalizados, as

<sup>1</sup> E-mail: [estevesmp@gmail.com](mailto:estevesmp@gmail.com); Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5723-7955>



formas organizacionais associadas à privatização da biodiversidade e os desafios ao ordenamento territorial face às consequências da problemática ambiental com a progressiva escassez e a financeirização da terra e de seus recursos naturais.

A partir de 2008 ocorreu o aumento da arrecadação de terras estrangeiras por pessoas e empresas em decorrência da demanda crescente por *commodities* agrícolas e não agrícolas (GRAIN, 2008; SAUER, 2010; BOECHAT, 2020). A maior parte ocorreu em países da África, sendo significativa nos países da América do Sul e Brasil (BANCO MUNDIAL, 2010), tornando essa disputa territorial um fenômeno global. De forma geral, há a participação de fundos soberanos na aquisição de terras nesses países (GRAIN, 2015; NASCIMENTO, 2019) e os investimentos de fundos de administração e recursos financeiros em empresas envolvidas na aquisição ou arrendamento de terras em larga escala e produção de produtos agrícolas, incluindo fundos especulativos e de espoliação, podendo implicar em expulsão de populações locais e danos ambientais.

O *land grabbing* envolve o controle de terras e de seus recursos (inclusive da água), por diferentes maneiras (aquisição, concessão ou arrendamento) e visa a acumulação de capital através da comercialização de terras usando empresas agrícolas nacionais atreladas ao capital financeiro, transformando assim a terra em um ativo financeiro<sup>2</sup>.

Nos anos 2000, é observado o aumento mundial por investimentos no setor agropecuário (especialmente grãos e cana-de-açúcar) e mineração, envolvendo aquisições de terras e a participação de empresas do setor financeiro (SAUER E LEITE, 2012). Em 2010, este cenário levou o governo federal definir um dispositivo normativo voltado ao controle sobre as aquisições de terras no Brasil (PARECER CGU/AGU 01/2008-RVJ, de 23/08/2010). O objetivo era estabelecer limites e restrições à aquisição de imóveis rurais por empresas brasileiras, cuja maioria de seu capital social pertencesse a estrangeiros não residentes no Brasil ou de empresas estrangeiras não sediadas no território nacional<sup>3</sup>.

De acordo com Fernandes (2000, 2010), os principais elementos da questão agrária são o conflito pela terra e a contradição estrutural do capitalismo (produzindo a concentração da riqueza e a expansão da miséria), produtora das desigualdades decorrentes, segundo Martins (1981), da sujeição da renda ao capital. Na década de 1990, a corrente teórica sobre o problema agrário, denominada como paradigma do *capitalismo agrário* (ABRAMOVAY,

<sup>2</sup> Pode também ser denominado como açambarcamento de terras (KATO E LEITE, 2020).

<sup>3</sup> Contudo, em 2017, o tema voltou à agenda pública após o anúncio pelo Governo Federal do dispositivo que altera a regra anterior de restrição de terras por estrangeiros. Há ainda em tramitação dois Projetos de Lei na Câmara dos Deputados (PL 2289/2007 e PL4059/2012) que visam aumentar os limites legais para aquisição e arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros.



1992), colocou em evidência a questão agrária como supostamente insolúvel no capitalismo, exigindo então a integração ao mercado dos pequenos agricultores e daqueles que buscavam o acesso à terra. Nesse contexto, se insere a chamada reforma agrária de mercado (PEREIRA, 2010).

A formação socioespacial brasileira apresenta particularidades para a elaboração de políticas agrárias, tais como as formas ainda existentes de coronelismo (VAINER, 2007), clientelismo, alta concentração fundiária, ação de grileiros e empresários rurais. Essas particularidades (que também incluem os movimentos sociais e grupos de populações atingidas) remetem à identificação das alianças consolidadas entre os agentes envolvidos, sendo pertinente considerar a concepção de *regulação híbrida do território* (ANTAS JUNIOR, 2005) como forma de expressar a ingerência de organismos internacionais nas relações de propriedade fundiária no Brasil<sup>4</sup>.

A atual expansão das *fronteiras agrícolas* (FRANCO DA SILVA, 2007), principalmente a expansão relacionada às culturas de grãos e cana-de-açúcar na fronteira agrícola moderna (CASTILLO *et al.*, 2016) está associada a processos conhecidos como *land grabbing* (SAUER E PEREIRA, 2011) e o *imperativo bioeconômico* (MCMICHAEL, 2012). As ações de financeirização de recursos e ativos que contemplam o mercado de terras e a incorporação de novas áreas para a especulação fundiária apresentam um alargamento de contextos marcado por condições favoráveis de ampliação do mercado de terras. Cada vez mais, a terra se apresenta como um ativo menos rígido, com a superação de restrições normativas de aquisição e controle ao passo que cresce a sua liquidez econômica com os recursos provenientes da financeirização da produção agropecuária dissociando a atividade produtiva de sua base fundiária, processo em curso no Brasil (DELGADO, 2012) e em países da América do Sul (OUMA, 2014; SOSA VARROTI E FREDERICO, 2017).

## **2. O papel de diferentes cadastros fundiários no conhecimento sobre a situação fundiária brasileira**

Dentre os diferentes cadastros fundiários, podem ser destacados os de abrangência nacional, como o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), os Censos Agropecuários do IBGE, o Cadastro de Imóveis Rurais da Receita Federal do Brasil (CAFIR) e o Cadastro Ambiental Rural (CAR).

<sup>4</sup> Podem ser apontados os Programas Cédula da Terra, Banco da Terra e Crédito Fundiário (BUANAIN, 2000; 2003; PEREIRA, 2006; ESTEVES, 2012).



O CAR foi estruturado como instrumento complementar de regularização ambiental de propriedades rurais. Elaborado a partir de informações georreferenciadas contendo delimitações das áreas de uso agrícola, áreas de utilidade pública e áreas de conservação ambientais (áreas de proteção permanente, reserva legal, remanescentes de vegetação nativa). Seu uso é previsto para fins de regularização ambiental, pode ser utilizado também para ações de recomposição de áreas degradadas ou ainda compensar áreas de reserva legal; foi criado pela Lei 12.651/2012 e, com o Decreto 7.380/2012, foi estabelecido o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) que integra o CAR operado por todos os estados federados.

Para a finalidade de regularização ambiental, estão previstos os projetos de recomposição de áreas degradadas ou alteradas, mediante adesão, um dos instrumentos do Programa de Regularização Ambiental (PRA) - etapa posterior ao cadastro pelos proprietários ou posseiros rurais no CAR e sua respectiva análise pelo órgão ambiental faz parte do processo de regularização ambiental. A partir da assinatura do termo de compromisso são suspensas eventuais sanções decorrentes das infrações relativas à supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de Áreas de Uso Restrito cometidas antes de 22/07/2008. Destaca-se que, a partir de 2018, com a Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 1.820 de 31/07/2018<sup>i</sup> (Art. 6º, parágrafo único), o CAR passou também a ser considerado como instrumento para a exclusão de áreas tributáveis nas declarações do Imposto Territorial Rural (ITR).

O CNIR permite identificar inconsistências no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), localizar fraudes nos registros cartoriais e uniformizar os dados integrados com o Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR), com finalidade tributária, administrado pela Receita Federal do Brasil. Com a Lei 10.267/2001 que criou o CNIR e a legislação dela decorrente foram incluídas novas ferramentas de gerenciamento das demarcações das propriedades e integrados a sistemas de informação geográfica (ESTEVES, 2010), tendo como meta promover o cadastro de imóveis rurais reconhecidos no SNCR.

O uso conjunto das tecnologias da informação empregadas no CNIR permite identificar eventuais inconsistências no SNCR, localizar fraudes nos registros cartoriais e uniformizar os dados. Com a Lei 10.267/2001 que criou o CNIR e a legislação dela decorrente foram incluídas novas ferramentas de gerenciamento das demarcações das propriedades e integrados a sistemas de informação geográfica (teve como meta inicial cadastrar cerca de 5 milhões de imóveis rurais reconhecidos no SNCR). Isto se dá na identificação de terras devolutas (SILVA, 1996), latifúndios improdutivos, concentração fundiária, emissão do Certificado de Cadastro do Imóvel Rural, como



também apresentaria potencialidades latentes para a adequada arrecadação tributária dos imóveis rurais, a partir da sua utilização conjunta com dados da Receita Federal para apuração de tributação de imóveis rurais.

O CNIR pode ser entendido como um elemento da densidade técnico-informacional do espaço geográfico<sup>5</sup> e que ocasiona em novas formas de uso, organização e regulação do território brasileiro. Para operacionalizar essa interpretação, o espaço geográfico aqui é entendido como a transformação do meio pelo trabalho, um híbrido de formas de materialidades e de formas de ações - a distinção entre essas duas formas é cada vez mais difícil de ser estabelecida. As possibilidades técnicas do CNIR, ainda que incompleta a sua operacionalização no território reforçam para a indissociabilidade de sua dimensão técnica e de sua dimensão política.

As normatizações envolvidas no CNIR estão atreladas a um sistema técnico não explorado em sua plenitude, sendo que o cadastro fundiário pode representar um elemento para compreensão de uma categoria analítica do espaço - a configuração territorial. Assim, é possível uma interpretação da realidade da situação fundiária, mesmo com a inexistência ou inconsistência de alguns dados oficiais. Há que se fazer uma distinção para uniformização da terminologia aqui utilizada. No Brasil, há pelo menos duas categorias basilares utilizadas para fins de cadastros e censos fundiários: o *estabelecimento agropecuário*<sup>6</sup> e o *imóvel rural*<sup>7</sup>.

Dessa forma, são apresentados alguns dos dados acerca da atual situação fundiária brasileira, confrontando parcela das estatísticas oficiais de áreas cadastradas com os levantamentos e compilação dos dados levantados em diferentes órgãos públicos.

<sup>5</sup> Segundo Santos (1996), o espaço geográfico pode ser entendido como um “conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações”, trazendo à tona a discussão sobre a técnica (e o fenômeno técnico) que traz consigo uma série de normatizações.

<sup>6</sup> O *estabelecimento agropecuário*, também conhecido como unidade de exploração, é utilizado pelos censos agropecuários do IBGE desde 1950, quando o Recenseamento Geral contemplou os Censos Demográfico e Agrícola. Foi definido como todo terreno de área contínua, independente do tamanho, formado por uma ou mais parcelas, subordinado a um único produtor onde existisse o cultivo do solo com culturas permanentes ou temporárias, criação de animais, silvicultura ou reflorestamento e extração de produtos vegetais. As áreas confinantes sob uma única administração, utilizadas segundo diferentes condições legais (áreas próprias, arrendadas ou ocupadas) foram consideradas como um único estabelecimento.

<sup>7</sup> O *imóvel rural* corresponde à terminologia utilizada pelo INCRA e também para fins tributários. Com a Lei 4.054 de 1964 (Estatuto da Terra), é definido em seu Art. 4º como uma área contínua que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, seja através de planos públicos ou de iniciativa privada. O Art. 46 definiu o imóvel rural como uma categoria operacional com propósitos cadastrais e tributários que passou a ser adotado no Cadastro Rural de 1967 e pelas ações executadas pelo INCRA. Ressaltam-se as dificuldades nas séries históricas de cadastros fundiários a irregular periodicidade de atualizações e os sucessivos ajustes metodológicos para a uniformização de suas bases de dados e terminologias.



### 3. A situação fundiária brasileira segundo diferentes cadastros

Os processos que envolvem a expansão das áreas destinadas ao agronegócio e a internacionalização do controle de terras e sua financeirização têm contribuído para o aumento da desigualdade no acesso à terra. O crescimento da financeirização da agricultura se apresenta ainda como um elemento de atualização da questão agrária (DELGADO, 2020). Constata-se, a partir dos dados dos Censos Agropecuários de 2006 e 2017 uma diminuição no número total de estabelecimentos agropecuários e um aumento da área ocupada. Como mostra a Tabela 1, ocorre a expansão do número de estabelecimentos e da área correspondente, assim como o aumento da concentração fundiária e ampliação da participação relativa de estabelecimentos de área igual ou superior a mil hectares em relação ao total de estabelecimentos no país:

Tabela 1 – Área dos estabelecimentos agropecuários, segundo agrupamentos por área (ha) – Brasil – 2006/2017

	2006		2017	
	Estabelecimentos	Área (ha)	Estabelecimentos	Área (ha)
Menos de 10ha	2.477.151	7.798.777	2.543.681	7.993.969
10 a menos de 100ha	1.971.600	62.893.979	1.980.684	63.810.646
100 a menos de 1.000 ha	424.288	112.844.186	420.719	112.257.692
Maior que 1.000 ha	47.578	150.143.096	51.203	167.227.511
Produtores sem área	255.019	-	77.037	-
<b>Total</b>	<b>5.175.636</b>	<b>333.680.037</b>	<b>5.073.324</b>	<b>351.289.816</b>

Fonte: IBGE, Censos Agropecuários 2006 e 2017. Dados organizados pelo autor.

A evolução do cadastro de terras aponta algumas alterações na estrutura fundiária, na medida em que se constata o aumento maior da área cadastrada em relação ao número de imóveis. A redução da área em 1992 decorre da primeira tentativa de unificação dos cadastros do INCRA com a Receita Federal do Brasil (a responsabilidade pela arrecadação do ITR é transferida à Receita Federal em 1990). Parcela dos imóveis foi cadastrada apenas na Receita Federal. Aconteceram falhas no recadastramento, sendo que seu prazo de encerramento sofreu alterações (Instrução Normativa INCRA 45/1992) e foi prorrogado em dois momentos, estendendo-se até 1º de março de 1993. Além disso, as terras públicas não estão contempladas nas estatísticas a partir de 1992.

A obrigatoriedade do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) para as transações



imobiliárias (e, posteriormente, para financiamentos bancários e licenças ambientais) favoreceu a alimentação do cadastro de informações sobre os imóveis rurais, conforme mostra a Tabela 2.

Tabela 2: Totais de imóveis cadastrados e área total correspondente (hectares). Brasil, 1965-2018

Ano	Número de imóveis (milhões)	Área (milhões de ha)
1965/1966	3,2	307,2
1972	3,4	370,2
1978	3,1	419,9
1992	3,1	331,4
2003	4,2	420,3
2005	4,9	623,4
2010	5,2	571,7
2016	5,8	521,8
2018	6,4	773,5

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das estatísticas cadastrais do INCRA -1992, II PNRA (2003); Apuração Especial 0588 – SNCR, de 2005; ESTEVES (2010); ALENTEJANO (2022).

A situação fundiária não regularizada agrava os conflitos fundiários e torna-se um obstáculo para o planejamento do território, tornando mais dificultosa a delimitação de áreas de conservação ambiental, terras indígenas e projetos de reforma agrária. Ainda hoje se faz premente a ação de recadastramento dos imóveis de forma a não gerar dúvidas sobre a regularização.

A propriedade fundiária pode ser tomada como uma *forma-conteúdo*<sup>8</sup> (SANTOS, 1996) que se concretiza território. Ao mesmo tempo em que diz respeito a uma lei, é também uma rugosidade e condiciona a implementação de determinados elementos materiais no território; inibe determinados usos e impõem relações de poder econômico, político e social sobre a terra. Tal forma-conteúdo assume particularidades na formação socioespacial brasileira, tais como coronelismo, clientelismo, formação de latifúndio, ação de grileiros e empresários agropecuários. O CNIR, baseado nos sistemas técnicos atuais, poderia representar uma reação a este processo histórico perverso, colocando em evidência essas particularidades.

Quando considerados os dados do Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR) da Receita Federal do Brasil, constam 8.133.510 imóveis ativos (julho de 2020), dos quais 6.608.988 imóveis com área total de até 50 hectares. Apesar do expressivo aumento da área cadastrada de imóveis rurais e correspondência em área nos últimos anos, tal condição não encontrou correspondência na operacionalização do Imposto Territorial Rural (ITR) e no CAFIR, conforme apresentados na Tabela 3 e Gráfico 1.

<sup>8</sup> “A ideia de forma-conteúdo une o processo e o resultado, a função e a forma, o passado e o futuro, o objeto e o sujeito, o natural e o social. Essa ideia também supõe o tratamento analítico do espaço como um conjunto inseparável de sistemas de objetos e sistemas de ações” (SANTOS, 1996, p. 83).

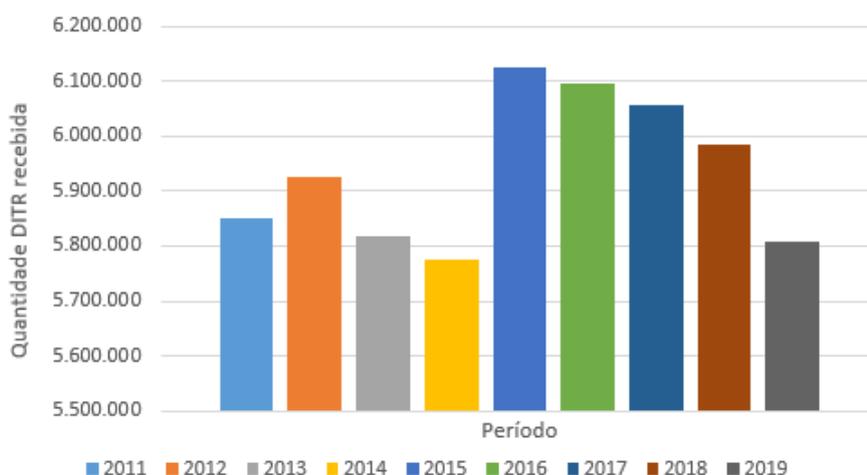


Tabela 3: Total de imóveis segundo faixas de áreas (ha) constantes no Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR). Brasil, 2020.

Faixa de área (ha)	0 a 50	50 a 200	200 a 500	1000 a 5000	>5000	TOTAL
Imóveis	6.608.988	1.064.950	271.102	95.080	82.422	8.133.510

Fonte: CAFIR/RFB, 2020

Gráfico 1: Recebimento de Declaração de Imposto Territorial Rural/DTIR pela Receita Federal (CAFIR/RFB). Brasil, 2011-2019.



Fonte: CAFIR/RFB, 2020

Conforme dados dos Boletins do CAR do Sistema Florestal Brasileiro (SFB), há expressivo aumento da área e unidades cadastradas no CAR. Em janeiro de 2018, existiam 4.819.574 imóveis cadastrados no SICAR, equivalente a uma área de 435.755.724 hectares, enquanto em fevereiro de 2022, esse quantitativo aumentou para cerca de 6,5 milhões de imóveis, equivalente a 618.821.449 hectares, como apresentado na Tabela 4. Destes, 52% declararam situações de passivos ambientais e solicitaram adesão ao PRA.

Tabela 4: Total de imóveis e respectiva área cadastrada (ha) no SICAR. Brasil, 2018-2022.

Divulgação do Boletim CAR/SFB	Número de imóveis	Área (ha)
Janeiro de 2018	4.819.574	435.755.724
Fevereiro de 2022	6.503.840	618.821.449

Fonte: Boletins do SICAR/SFB. Dados organizados pelo autor.



#### 4. Algumas considerações sobre a situação fundiária brasileira a partir dos cadastros fundiários.

Como possível exemplo das necessidades decorrentes de cadastros fundiários atualizados e avaliados periodicamente, pode-se apontar a estimativa de 20.400 imóveis<sup>9</sup> que estão cadastrados em terras públicas não destinadas no país (cerca de 65 milhões de ha em sobreposição), representando dificuldades na regularização fundiária ou ocupações ilegais de terras públicas. Instrumentos normativos criados nos últimos anos têm sido cada vez mais empregados como formas de promoção da financeirização de recursos e de ativos contemplados por mercados de terras e expansão de fronteiras produtivas, especialmente os relacionados com a regularização fundiária e a concessão de florestas públicas. Em concessões de florestas públicas há situações de expropriação de terras públicas (mesmo quando ocupadas ou habitadas por grupos populacionais tradicionais e específicos), como se deu na concessão da Floresta Nacional Crepori<sup>10</sup>.

O reconhecimento acerca da falta de um sistema de informações confiável sobre a situação fundiária é notório. O cadastro de imóveis rurais foi, em parte, constituído com base em dados declaratórios que não foram monitorados pelo poder público durante décadas, o que proporcionou ações de grilagem de terras, ocupações irregulares, sobreposição de áreas e falsos registros nos cartórios. De acordo com o Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ocupação de terras públicas na Região Amazônica, encerrada em 2001, os desvios promovidos pelos oficiais de registros de imóveis e juizes que permitiram a usucapião indevidamente apontam para a necessidade de um sistema confiável para impedir ações de fraude. Em 2001, os trabalhos de uma Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ocupação de terras públicas na Região Amazônica conduziram ao cancelamento de matrículas de imóveis de mais de 37 milhões de hectares, em função de diversas irregularidades detectadas nos procedimentos de titulação e registro de imóveis rurais em oito Cartórios de Registro de Imóveis do Estado do Amazonas.

<sup>9</sup> Nota Técnica preliminar sobre o anúncio de Medida Provisória de regularização fundiária autodeclarada, de 17/10/2019, elaborada por profissionais de diferentes instituições (Kadaster, Grupo de Governança de Terras da Unicamp, GeoLab/ESALQ, IMAFLORA e Consultorias Internacionais em Governança e Administração de Terras (Gerd Sparovek, Bastiaan Reydon, Richard Torsiano, Luís Fernando Guedes Pinto, Gabriel Siqueira, Vinicius Guidotti). Disponível em: <<https://governancadeterras.com.br/2017/2019/10/24/nota-tecnica-preliminar-sobre-o-anuncio-de-medida-provisoria-de-regularizacao-fundiaria-autodeclarada>> Acesso em: 12 out. 2022.

<sup>10</sup> Nessa Floresta Nacional no Estado do Pará, foi constatada sobreposição em áreas tradicionalmente ocupadas pela etnia Munduruku. Em ação de 2016 do Ministério Público Federal (Processo Administrativo de Acompanhamento 1.23.008.000508/2015-72) são constatadas sucessivas omissões pelo Serviço Florestal Brasileiro e descumprimento da Convenção 169 da OIT em relação às comunidades indígenas e tradicionais afetadas pela concessão.



O Acórdão nº 727/2020 do Tribunal de Contas da União sobre o Programa Terra Legal, em amostragem de áreas analisadas pelo órgão, identificou desmatamento ilegal em áreas de propriedade da União ou regularizadas pelo Programa após 2008, em áreas georreferenciadas registradas no Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) da Amazônia Legal, de aproximadamente 940 mil ha (TCU, Processo TC 031.961/2017-7 de 13/04/2020).

Na exposição de motivos da MP 910, é afirmada a necessidade de controle do desmatamento fazendo uso de banco de dados do INCRA e de georreferenciamento. No entanto, segundo o Acórdão TCU 727/2020, constam no SIGEF 62 detentores ocupando áreas superiores a 2.500 hectares que não seriam passíveis de regularização fundiária (num montante de 385 mil hectares) e a condição de não cruzamento de dados do INCRA com outras bases.

Durante a vigência da MP 910/2019 (já expirada e com proposições reapresentadas no Projeto de Lei 2.633/2020, em fase de tramitação), sucedeu a flexibilização da regularização fundiária de ocupações em terras da União (por meio de declaração do ocupante para imóveis de até quinze módulos fiscais e dispensa de vistoria prévia pelo INCRA, conforme Art. 13 e dispensa de legitimação dos imóveis confrontantes, conforme Art. 17), inclusive possibilitando o avanço sobre áreas indígenas (com a Instrução Normativa da FUNAI nº 9, de 16/04/2020) reabrem os debates jurídicos no país<sup>11</sup> sobre a expropriação de terras públicas e de privatização de recursos da biodiversidade. Evidencia-se maior participação de arrendamentos a partir das demonstrações financeiras e balanços patrimoniais de empresas de setor de celulose no Brasil a partir de 2018<sup>12</sup>, particularmente da Veracel (das sócias Suzano e Stora Enso) e da Bracell, assim como das estratégias de expansão adotadas pelo modelo de negócios da SLC Agrícola. Essas empresas se beneficiaram pela flexibilização recente no controle de terras por estrangeiros – e mostram uma tendência de aumento do controle de terras arrendadas e apontam para a necessidade de se aprimorar as ferramentas para monitoramento de processos de *land grabbing* em curso no Brasil (ESTEVEZ, 2023)

As últimas alterações ocorridas no *Fundo de Investimentos nas Cadeias Produtivas Agroindustriais* (FIAGRO), instituído pela Lei 8.668/1993, com as Leis 14.130/2021 e

<sup>11</sup> Contestações da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5771, proposta pela Procuradoria-Geral da República e ADI 5778, pelo Partido dos Trabalhadores em razão da promulgação da Lei 13.465 de 2017, uma vez que a MP 910 de 2019 promove modificações na Lei 11.952 de 2009 (Nota Técnica nº 1/2020/PFDC/MPF, de 3 de fevereiro de 2020).

<sup>12</sup> Demonstrações Financeiras Padronizadas (31/12/2019) da Suzano Papel e Celulose S.A.; Demonstrações Financeiras Padronizadas (31/12/2019) da Veracel Celulose S.A.; Demonstrações financeiras da Bracell SP Celulose Ltda (31/12/2019).



14.421/2022, possibilitaram investimentos nacionais ou estrangeiros em cotas de fundos de investimentos lastreados por imóveis rurais ou por ativos financeiros da cadeia produtiva do agronegócio, flexibilizando ainda mais as atuais restrições legais de controle e aquisição de terras por estrangeiros. Já com a chamada *Lei do Agro* (Lei 13.986/2020), frações de imóveis rurais (e não mais a toda a propriedade) e benfeitorias ou rebanhos neles existentes passaram a ser utilizados como garantias de empréstimos, reformulando assim o regime de afetação em operações financeiras contratadas por Cédula Imobiliária Rural (CIR) ou Cédula de Produto Rural (CPR). Esses recentes instrumentos conferiram maior liquidez aos imóveis rurais.

As ações de financeirização da terra e de seus recursos envolvem ainda uma ordem simbólica que reconhece na expansão das áreas produtivas uma dimensão neoliberal do desenvolvimento econômico e uma forma-conteúdo supostamente exequível de ordenamento territorial, ainda que desconsidere as condicionantes da função social da propriedade (Art. 185 da Constituição de 1988) - e a legitimidade de outros usos do território possíveis por diferentes grupos sociais que demandam acesso à terra ou que lutam por permanecer em seus territórios tradicionalmente ocupados.

O *land grabbing* em território brasileiro é materializado por diferentes empresas que atuam em áreas de expansão de fronteiras agrícolas, com destaque para o Matopiba (que contempla áreas dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia), atuando na especulação imobiliária de terras agricultáveis (PITTA, 2015; FREDERICO E ALMEIDA, 2019) ou passíveis de serem incorporadas às novas áreas produtivas, se impondo como *verticalidades* (Santos, 1996) aos sujeitos locais e aos arranjos produtivos já existentes como forma de acumulação e controle de terras e recursos naturais em larga escala. Como consequência desse mercado de terras, mais de 1.7 milhão de hectares do Matopiba estão sob controle de estrangeiros (Gomes, 2020). O *land grabbing*, portanto, pode ser entendido como uma das formas de uso, organização e regulação do território, em particular de controle dos usos agrícolas do território. Este controle, que possibilita que o capital especulativo se aproprie de terras agricultáveis (e de seus recursos) ou passíveis de expansão, inclusive como fundos territoriais (Moraes, 2002), capaz de alterar as dinâmicas agrárias já existentes e influenciar no mercado de terras em território brasileiro.

Conforme alguns apontamentos destacados sobre a situação fundiária brasileira, os cadastros fundiários de abrangência nacional têm ocupado cada vez mais premência para a discussão da desigualdade no acesso à terra, a função social da propriedade previsto na Constituição de 1988, sendo que a conjugação de sistemas técnicos imbuídos de tecnologias da informação podem



exercer um papel fundamental para o conhecimento preciso da configuração territorial, diante das atuais imprecisões e inconsistências entre áreas cadastradas e respectivos instrumentos de tributação fundiária, assim como seus diferentes usos do solo (inclusive por grupos populacionais tradicionais e específicos) e a preservação ambiental.

Tais cadastros, se devidamente funcionais e atualizados regularmente podem servir como instrumentos de maior publicidade à não solucionada questão agrária, encaminhando os problemas vinculados, tais como a identificação de latifúndios improdutivos a serem desapropriados e terras devolutas que podem vir a ser utilizadas para novos assentamentos rurais. É esta última possibilidade que almejamos que seja efetivada, subsidiando, assim, um uso do território socialmente mais justo. A integração dos dados sobre a situação fundiária brasileira ainda se configura como um desafio a ser superado.

## Referências

ALENTEJANO, P. Contrarreforma agrária, violência e devastação no Brasil. **Revista Trabalho Necessário**, vol. 20, núm. 41, pp. 01-30, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.22409/tn.v20i41.52451>>.

ANTAS JUNIOR, R. M. **Território e regulação: espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito**. São Paulo: Associação Editorial Humanitas/Fapesp, 2005.

BANCO MUNDIAL. **Rising global interest in farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits?** Washington D.C.: World Bank, 2010.

BOECHAT, C. A. et al. Land grabbing e crise do capital. Possíveis interseções dos debates. In: BOECHAT, C. A. (Org.). **Geografia da crise no agronegócio sucoenergético. Land grabbing e flex crops na financeirização recente do campo brasileiro**. São Paulo: Consequência, 2020, p. 25-56.

BORRAS JR, S. et al. A better understanding of global land grabbing: an editorial introduction. **The Journal of Peasant Studies**, Haia, vol. 38, n.o 2, pp.209-216, 2011.

BORRAS JR, S. et al. The rise of flex crops and commodities: implications for research. **The Journal of Peasant Studies**, vol. 43, n.o 1, pp. 93-115, 2016.

BUANAIN, A. M. *et al.* O Programa Cédula da Terra no contexto das novas políticas públicas de reforma agrária, desenvolvimento e participação: uma discussão das transformações necessárias e possíveis. In: LEITE, P. S. **Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: MDA/NEAD, 2000.

BUANAIN, A. M. *et al.* **Estudo de avaliação de impacto do Programa Cédula da Terra**. Brasília: MDA/NEAD, 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **II Plano Nacional de Reforma Agrária**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2003.



BRASIL. **Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ**. Diário Oficial da União, nº 161, pp. 1-10, 23 de agosto de 2010.

BRASIL. **Parecer nº LA 01, de 19 de agosto de 2010**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AGU/PRC-LA01-2010.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/PRC-LA01-2010.htm)>. Acesso em: 07 mar. 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ocupação de terras públicas na Região Amazônica**. Brasília, 2001.

CASTILLO, R. *et al.* Regiões do agronegócio, novas relações campo-cidade e reestruturação urbana. **Revista da Anpege**, vol. 12, n.o 18, pp.265-288, 2016.

DELGADO, G. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

DELGADO, G. Questão Agrária e capital financeiro na agricultura brasileira. **Caderno Prudentino de Geografia**, Presidente Prudente, Dossiê “Conjuntura no Brasil: retrocessos sociais e ações de resistência, n. 42, v. 4, pp. 286-305, 2020

ESTEVES, M. P. Land grabbing and nature commodification: analysis of leases in the financialisation of land and natural resources in Brazil, **International Label Process Conference 2023 (ILPC 2023)**, Glasgow (Reino Unido), 12-14 abril de 2023, University of Strathclyde, p. 78-79.

ESTEVES, M. P. **Tecnologias da informação e organização do território: as implicações do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR)**. 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia). Departamento de Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/769436>> Acesso em 10 nov. 2022

ESTEVES, M. P. Elementos do direito de propriedade e uso do território por comunidades tradicionais no Brasil: subsídios do pluralismo jurídico e dos interstícios constitucionais. **XV Coloquio Internacional de Geocrítica**, Barcelona (Espanha), 7-12 maio de 2018, Universitat de Barcelona. Disponível em: < <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/14-M-Esteves.pdf> > Acesso em 15 mai. 2021

FRANCO DA SILVA, C. A. Fronteira agrícola capitalista e ordenamento territorial. In: Santos, M.; Becker, B. (Orgs.). **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro: Lamparina, pp. 282-314, 2007.

FERNANDES, B. M. **A Formação do MST no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

FERNANDES, B. M. Questão Agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial. *in*: Sposito, Eliseu Savério; Sant'anna Neto, João Lima. (Orgs.). **Uma Geografia em movimento**. São Paulo: Editora Expressão Popular, v. 1, pp. 505-560, 2010.

FREDERICO, S.; ALMEIDA, M.C. Capital financeiro, *land grabbing* e a multiescalaridade na grilagem de terra na região do MATOPIBA. **REVISTA NERA**, Presidente Prudente, vol. 22, núm. 47, pp. 123-147, 2019.

GOMES, C. M. P. **A formação de um novo mercado global de terras no Brasil. Land grabbing e “última fronteira agrícola” – Matopiba**. 2020. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2020.



GRAIN 2008. **2008 Seized: the 2008 Land Grab for Food and Financial Security.** Disponível em: <<http://www.grain.org/article/entries/93-seized-the-2008-landgrab-for-food-and-financial-security>>. Acesso em 20 de julho de 2019.

GRAIN *et al.* 2015. **Foreign pension funds and land grabbing in Brazil.** Disponível em: <<https://grain.org/e/5336>> Acesso em: 10 jan. de 2022.

KATO, K.Y. M.; LEITE, S. P. Land Grabbing, financeirização da agricultura e mercado de terras: velhas e novas dimensões da questão agrária no Brasil. **Revista da ANPEGE**, vol. 16, n.o 29, pp. 452-483, 2020.

LEITE, S. P.; SAUER, S. Expansión de agronegocios, mercado de tierras y extranjerización de la propiedad rural em Brasil. **Mundo Siglo XXI**, vol. VII, n.o 26, pp. 43-63, 2011.

MCMICHAEL, P. The land grab and corporate food regime restructuring, **The Journal of Peasant Studies**, 39:3-4, pp. 681-701, 2012.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. **Nota Técnica nº 1/2020/PFDC/MPF, de 3 de fevereiro de 2020**, PGR-00032061/2020.

MORAES, A.C.R. **Território e história no Brasil.** São Paulo: Annablume, 2002.

PEREIRA, J. M. M. A política agrária do Banco Mundial em questão. **Estudos Avançados**, 20 (57). São Paulo: Universidade de São Paulo, pp. 355-383, 2006.

PEREIRA, J. M. M. **A política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial: fundamentos, objetivos, contradições e perspectivas.** São Paulo: Hucitec, 2010.

NASCIMENTO, R. C. **Capital financeiro e uso agrícola do território: a financeirização da terra nos cerrados brasileiros.** 2019. Tese (Doutorado em Geografia). Instituto de Geociências e Ciências Exatas da Universidade Estadual Paulista. Rio Claro, 2019.

OUMA, S. Situating global finance in the Land Rush Debate: A critical review. **Geoforum**, vol. 57, pp. 162–166, 2014.

PITTA, F. **A empresa Radar S/A e a especulação com terras no Brasil. Rede Social de Justiça e direitos humanos.** São Paulo, Editora Outras Expressões, 2015.

SANTOS, M. **A natureza do espaço. Técnica e tempo, razão e emoção.** São Paulo: Hucitec, 1996.

SAUER, S. Demanda mundial por terras: “land grabbing” ou oportunidade de negócios no Brasil? **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Ano 4, n.o1, pp. 72-88, 2010.

SAUER, S., LEITE, S. P. Agrarian structure, foreign land ownership, and land value in Brazil. In **International Conference on Global Land Grabbing. Future Agricultures Consortium at the Institute of Development Studies**, University of Sussex. Brighton, 2011.

SAUER, S.; LEITE, S. P. Expansão agrícola, preços e apropriação da terra por estrangeiros no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, vol. 50, núm. 3, pp. 503-524, 2012.

SAUER, Sérgio; BORRAS JR., S. ‘Land Grabbing’ e ‘Green Grabbing’: uma leitura da ‘corrida na produção acadêmica’ sobre a apropriação global de terras. **Revista Campo-Território**, núm. 23, vol. 11, pp. 6-42, 2016.

SILVA, L. O. **Terras devolutas e latifúndio. Efeitos da lei de 1850.** Campinas: Editora da Unicamp, 1996.

SOSA VARROTI, A. P.; FREDERICO, S. Las estrategias empresariales del agronegocio en la era de la financiarización. **Mundo Agrario**, La Plata, vol. 19, núm. 41, e086. Disponível em: <<https://doi.org/10.24215/15155994e086>>