



IALE KARINE PEREIRA SILVA

**TERRITORIALIZAÇÃO DO FENÔMENO DO LAND-GRABBING NO
BRASIL: PROJETO DE LEI 4.059/2012 COMO INTERESSE DA BANCADA
RURALISTA**

João Pessoa

2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

IALE KARINE PEREIRA SILVA

**Territorialização do Fenômeno do Land Grabbing no Brasil: Projeto de Lei
4.059/2012 como interesse da Bancada Ruralista**

Trabalho apresentado como requisito para a conclusão do curso de graduação em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba.

Orientador: Prof. Dr. Thiago Lima da Silva.

João Pessoa

**Catalogação na publicação
Seção de Catalogação e Classificação**

S586t Silva, Iale Karine Pereira.

TERRITORIALIZAÇÃO DO FENÔMENO DO LAND GRABBING NO
BRASIL: PROJETO DE LEI 4.059/2012 COMO INTERESSE DA
BANCADA RURALISTA / Iale Karine Pereira Silva. - João
Pessoa, 2019.

143 f. : il.

Orientação: THIAGO LIMA DA SILVA.
Monografia (Graduação) – UFPB/CCSA.

1. Land Grabbing no Brasil. 2. Financeirização da
Terra. 3. Projeto de Lei 4.059/2012. 4. Bancada
Ruralista. I. SILVA, THIAGO LIMA DA. II. Título.

UFPB/CCSA

IALE KARINE PEREIRA SILVA

**TERRITORIALIZAÇÃO DO FENÔMENO DO LAND GRABBING NO BRASIL:
PROJETO DE LEI 4.059/2012 COMO INTERESSE DA BANCADA RURALISTA**

Monografia apresentada ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel (a) em Relações Internacionais.

Aprovado (a) em: 25/10/2019

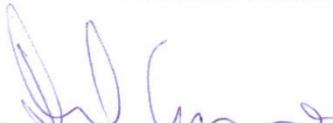
BANCA EXAMINADORA


Prof. Dr. Thiago Lima da Silva – (Orientador)
Universidade Federal da Paraíba - UFPB



Profa. Dra. Aline Contti Castro

Universidade Federal da Paraíba - UFPB



Prof. Me. Daniel de Campos Antiquera
Universidade Federal da Paraíba - UFPB

AGRADECIMENTOS

Este trabalho simboliza a conclusão de um dos períodos mais importantes da minha vida. Imagino quão incrível seria para a humanidade se todas as pessoas do planeta Terra tivessem chance de vivenciar a experiência da universidade. Fui uma das privilegiadas e concluo essa etapa sem palavras para agradecer a toda essa oportunidade que o universo me deu. Entrei como uma Iale, me transformei em diversas versões de mim e agora finalizo com o que eu espero que seja a minha melhor versão presente, sabendo que sou uma construção inacabada, e que melhores Iales ainda virão. A universidade foi meu mecanismo de melhora, de abertura de mente, de compreensão do mundo, de solidariedade com o sofrimento do outro e da consciência de que posso me tornar a cada dia uma pessoa melhor para um mundo melhor.

Os professores desse curso, sinceramente, não sei se são capazes de imaginar o tamanho de seu potencial transformador de vidas e mentes que são. Agradeço imensamente a cada um deles, por suas existências e pelo universo que os colocaram em minha vida (e na de tantos outros). Em especial: Ms. Xaman Minillo, minha primeira orientadora, responsável pela minha iniciação científica (literalmente), e acadêmica, modo geral. Ms. Daniel Antiqueira, que é um símbolo de fortaleza e esperança para mim e tantos outros alunos que se viam desesperançosos em enfrentar o que seria o tempo político mais tenebroso de nossa geração. Por último, mas o mais importante, Dr. Thiago Lima, meu orientador. Quantas lições de vida aprendidas em tão pouco tempo. Especialmente considerado por mim como um pai (e não me entenda mal, jamais no sentido de idade, mas sim no sentido de transmissão de conhecimento) que, com muita paciência e didática, me ensinou a errar, a me perdoar, e me mostrou exatamente onde eu deveria estar na estrada da vida. A cada reunião era um tapa na cara pra me transformar em gente (sentirei saudades desses puxões de orelha). Obrigada por confiar tanto em mim!. Transformação nenhuma teria sido possível sem o impacto que vocês causaram na minha existência.

Minhas meninas. Só de pensar em vocês meus olhos se enchem de lágrimas. Que encontro espetacular! Fico sem entender o que fiz pra merecer vocês em minha vida. Bianca Mendes, Luiza Bandeira, Letícia Oliveira, Leandra Myrela, Rebeca Lages, Giovanna Matiutto e Camilla Martins obrigada pelos ombros amigos, rolês, brigas, aprendizados, força e empoderamento. É emocionante olhar para o passado e ver as mulheres que nos tornamos. Tenho a certeza de que esse será um encontro de outras vidas

também. Meus geminianos, Yuri Lessa e Paulo Albuquerque, minha vida se tornou mais leve desde que vocês chegaram. Obrigada pelas risadas, companheirismo e toda a ajuda e estímulo necessários para que eu vencesse a reta final, e mais difícil, que foi a conclusão dessa graduação. Lucas Barbosa, querido amigo, saudades eternas.

Por fim, agradeço a minha família, responsável por abrir os caminhos para que eu fosse colocada no lugar certo, na hora certa, com as pessoas certas, para que toda essa (r)evolução pessoal acontecesse. Minha mãe, pessoa que eu mais amo nessa existência, que pessoa incrível! Tenho certeza que só não surtei mais com a descoberta da realidade concreta do mundo real, porque sempre tive seu apoio incondicional em todos os aspectos. Sem drama nenhum, eu não teria condições de resistir a toda a dor do mundo sem você pra me levantar toda vez que eu caí. Ver a pessoa que você se tornou, o empoderamento feminino que adquiriu, me enche de orgulho todos os dias. Não consigo nem imaginar a minha vida sem você ao meu lado. Meu pai, com certeza, meu maior desafio. Uma relação de pai e filha extremamente intensa, que variava da raiva mais forte para a paixão e orgulho mais absurdo. Mas também, como não haveria de ser sem tamanha intensidade sendo tua filha?. Você é a razão das minhas conquistas, minha referência pessoal de guerreiro, de onde vem a minha força interior para defender o oprimido. Sei que não serei a filha perfeita, e que você muito menos será o pai perfeito, mas nosso encontro nessa vida foi mais que necessário, foi essencial. Minhas avós, dona Áurea e dona Deijanira, vocês são meus escudos, minha proteção espiritual e física. Obrigada por tudo, eu amo vocês.

RESUMO

O fenômeno do Land Grabbing corresponde à apropriação de terras agrícolas pelo capital internacional com o objetivo de acumular riqueza. No Brasil e no mundo tal fenômeno já ocorre há séculos, contudo, a partir da convergência de crises entre os anos de 2007-2008, as terras mundiais passaram a ser vistas como ativo financeiro, valorizado e comercializado de maneira independente do valor das commodities que nela são produzidas. Atualmente tal processo de financeirização dos terrenos agrícolas brasileiros vem sendo fomentado no congresso pela Bancada Ruralista que, na defesa de interesses do agronegócio local, vem realizando um jogo de cartas no contexto da crise política e econômica nacional para que o Projeto de Lei 4.059/2012 seja aprovado. Nesse sentido, o presente trabalho tem como principal objetivo tentar compreender “Por que a Bancada Ruralista defende a aprovação do Projeto de Lei 4.059/2012 que facilita a aquisição de imóveis rurais brasileiros por estrangeiros?”. Buscando responder tal questionamento, inicialmente iremos caracterizar o fenômeno do Land Grabbing ao redor do mundo, assim como antecedentes político-econômicos que o antecederam. A seguir, será analisado o histórico de marcos jurídicos brasileiros que tratavam sobre a aquisição estrangeira de terras no país, períodos de abertura e restrições a estes investimentos, assim como o debate contemporâneo em torno da tentativa de regular o Land Grabbing no país através do PL 4.059/2012. Por fim, retomaremos a dinâmica histórica da Bancada Ruralista no congresso, na defesa dos interesses de grandes proprietários rurais, na tentativa de compreender quais motivos relacionam o interesse de tal classe com a aprovação do Projeto. Os resultados do trabalho demonstram que, a partir do aumento do preço das terras, com o aumento da demanda ocasionada pela abertura, o agronegócio, por ser um grande detentor nacional de lotes, garante maior concentração de riqueza e oportunidade de lucros no mercado de terras.

Palavras-chave: Land Grabbing no Brasil; Financeirização da terra; Projeto de Lei 4.059/2012; Bancada Ruralista.

ABSTRACT

The Land Grabbing phenomenon corresponds to the appropriation of agricultural land by international capital with the purpose of accumulating wealth. In Brazil and in the world, such phenomenon has already occurred for centuries, however, from the convergence of crises between the years 2007-2008, the world land has come to be seen as a financial asset, valued and marketed independently of the value of commodities that in it are produced. Currently, this process of financialisation of Brazilian agricultural lands has been promoted at the Congress by the Bancada Ruralista which, in the defense of interests of the local agribusiness, has been playing a card game in the context of the national political and economic crisis so that Bill 4.059/2012 be approved. In this sense, the main objective of this work is to try to understand "Why does the Bancada Ruralista advocate the approval of the Bill 4.059/2012 that facilitates the acquisition of Brazilian rural properties by foreigners?". In order to answer such questioning, we will initially characterize the Land Grabbing phenomenon around the world, as well as the political-economic antecedents that preceded it. The following will analyze the history of Brazilian legal frameworks that dealt with the foreign acquisition of land in the country, opening periods and restrictions on these investments, as well as the contemporary debate around the attempt to regulate Land Grabbing in the country through PL 4.059/2012. Finally, we will return to the historical dynamics of the Bancada Ruralista in the congress, in the defense of the interests of large landowners, in an attempt to understand what motives relate the interest of such class with the approval of the Project. The results of the study show that, as a result of the increase in the price of land, with the increase in demand caused by the opening up, agribusiness, as a large national lot holder, guarantees greater concentration of wealth and opportunity for profits in the land market.

Keywords: Land Grabbing in Brazil; Land finance; Bill 4.059/2012; Bancada Ruralista.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. LAND GRABBING COMO FENÔMENO GLOBAL	15
1.1 Discussões iniciais em torno da definição e complexidade do fenômeno	15
1.2 Caracterização do fenômeno na atualidade	18
1.3 Consequências econômicas, sociais e ambientais em torno do fenômeno	25
1.4 Governança global do fenômeno	31
2. LAND GRABBING COMO MARCO JURÍDICO BRASILEIRO	38
2.1 Land Grabbing no Brasil: terras brasileiras como alvo do capital financeiro global	38
2.2 Marcos jurídicos iniciais	42
2.3 A virada neoliberal	48
2.4 A revisão dos anos 2000	52
2.5 Cenário contemporâneo: regular o Land Grabbing?	56
2.6 Breves apontamentos sobre o registro da titularidade dos imóveis rurais brasileiros	61
2.7 Discussões e questionamentos finais	63
3. LAND GRABBING COMO INTERESSE DO SETOR RURALISTA BRASILEIRO	65
3.1 Arcabouço histórico da organização do setor ruralista como grupo político no congresso brasileiro	65
3.2 O setor ruralista como grupo político no congresso atual	71
3.3 A financeirização da terra como interesse do setor ruralista em fomentar o Land Grabbing por vias legais no Brasil	74
CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
ANEXOS	83
1. Projeto de Lei nº 4.059/2012	83
2. Parecer nº GQ-181	88
3. Parecer LA-01	98

INTRODUÇÃO

A expansão do capitalismo ao longo da história da humanidade é caracterizada por sua capacidade de subjugar as relações sociais em torno da natureza mercadológica do capital, que tem como objetivo a transformação de todos os aspectos da vida humana em fonte de lucros. Essa transformação do homem e dos elementos necessários a sua sobrevivência, incluindo as terras férteis, em commodities faz parte do projeto de aprofundamento da civilização de mercado, que se sustenta pela lógica da oferta e demanda imposta pelo mercado financeiro global. Esse modelo de governança ancora-se no estímulo ao individualismo, que reforça comportamentos economicistas, materialistas, imediatistas e ecologicamente irresponsáveis para garantir a despolitização social necessária para a implementação facilitada de quaisquer investimentos globais lucrativos para o capital, como é o caso do *Land Grabbing* (ARAGÃO; SANTOS, 2017).

De acordo com David Harvey (2010 *apud* ARAGÃO; SANTOS, 2017), o *Land Grabbing* se insere na fase de acumulação por disposseção do capitalismo, na qual as pessoas são expropriadas de seus bens, história, cultura ou direitos para dar espaço à acumulação desenfreada de riquezas. Segundo Saskia Sassen (2015 *apud* ARAGÃO; SANTOS, 2017), a expulsão das pessoas de seu espaço natural é a etapa do capitalismo avançado que se centra em mercados financeiros e é disseminado através de instituições internacionais, impondo novas formas de acumulação. Para compreender melhor tal dinâmica, retomaremos de maneira breve ao período de reestruturação monetária e financeira global das décadas de 1970 e 1980, período este responsável por inserir o terceiro mundo em um processo de endividamento econômico que preparou o terreno para que a aquisição internacional de suas terras agrícolas fosse facilitada.

Com o fim do padrão ouro-dólar, a política de “ajuste global” conduzida pelos Estados Unidos nos anos 1970 foi responsável por dar a partida a crescente corrida de financeirização da economia mundial. A facilidade e rapidez com que o capital financeiro se movimentava através dos mercados nacionais agravou a crise econômica dos países em desenvolvimento, reduzindo seu “espaço de ação para a formulação de políticas macroeconômicas de médio e longo prazo” (BELLUZO, 2009 *apud* ARAGÃO; SANTOS, 2017, p.66). De acordo com Aragão e Santos (2017, p.66) “esta situação piorou durante a década seguinte, quando, durante o governo Reagan, os Estados Unidos aumentaram a taxa de juros do Federal Reserve (FED) e, em consequência, elevou drasticamente a dívida externa de países como Brasil e Argentina. O ambiente econômico

recessivo, caracterizado pelo aumento do endividamento nacional com as altas taxas de inflacionárias, transformou esses países em sujeitos subservientes às políticas estruturais do capitalismo global diante das necessidades que estes tinham em equilibrar suas contas externas por meio de empréstimos (ARAGÃO; SANTOS, 2017).

Destarte, organismos internacionais de crédito, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), passaram a impor regularmente políticas econômicas, também conhecidas como Políticas de Ajustes Estruturais (*Structural Adjustment Policies*), aos países em desenvolvimento em troca da ajuda econômica que necessitavam. Essas condicionalidades foram responsáveis, dentre diversas outras imposições, em reduzir os subsídios desses governos à agricultura familiar; em abrir tais economias aos complexos agroindustriais internacionais; em privatizar as atividades das agências agrícolas regulatórias; e em flexibilizar leis locais para facilitar o acesso do capital estrangeiro aos lotes agrícolas locais. Como consequência, tais condicionantes acabaram por acentuar a concentração fundiária, o fortalecimento político do agronegócio nacional, os conflitos no campo, a precarização do trabalho rural, o êxodo e a degradação ambiental. Em grande medida esses foram os ingredientes responsáveis por criar as condições estruturais que facilitariam a corrida global por terras nos territórios do sul global na primeira década do século XXI (ARAGÃO; SANTOS, 2017).

O fenômeno do *Land Grabbing* corresponde à apropriação de terras agrícolas pelo capital internacional com o objetivo de acumular riqueza. No Brasil e no mundo tal fenômeno já ocorre há séculos, contudo, a partir da convergência de crises entre os anos de 2007-2008, as terras mundiais passaram a ser vistas como ativo financeiro, valorizado e comercializado de maneira independente do valor das commodities que nela são produzidas. O fenômeno do *Land Grabbing* no Brasil, para agravar ainda mais a situação, conta com apoio do agronegócio local que é associado a agentes financeiros, onde geralmente incluem-se fundos de pensão e de investimento transnacionais.

A expansão das fronteiras agrícolas nacionais, associada à venda de terras a baixo preço para estrangeiros, muitas vezes ocorre através do processo de grilagem de terras e desterritorialização do campesinato, juntamente com o objetivo de grandes proprietários nacionais angariarem lucros com a especulação imobiliária das terras. Deste modo, surge o interesse em facilitar a entrada desses capitais pela influência política e financeira do agronegócio brasileiro no congresso a partir da proposição do Projeto de Lei 4.059/2012. Tal projeto contribui não apenas para o processo de territorialização, regulamentação e atuação do capital internacional no mercado local de terras, como também para a

intensificação da violência e retirada dos direitos das populações locais, uma atuação historicamente patrocinada pelos grandes proprietários agrícolas (PITTA; MENDONÇA; BOECHAT, 2018).

Destarte, o *Land Grabbing* não significa apenas o investimento estrangeiro apropriando-se e controlando o território nacional, mas a todas as problemáticas e desdobramentos que são gerados por tal fenômeno. De acordo com os movimentos sociais, o PL 4.059/2012 emerge “colocando em risco a soberania alimentar do Brasil e aumentando ainda mais os conflitos no campo e a pressão sobre os territórios dos povos indígenas e comunidades tradicionais, já afetados pela pressão do modelo destrutivo do agronegócio” (MST, 6 de outubro de 2016, 2016b), trazendo benefícios apenas para o grande capital. Nesse sentido, a Bancada Ruralista, responsável pela representação e influência política do agronegócio nacional, consequentemente atrelada aos interesses de lucro do capital financeiro especulativo internacional, tem apresentado grande interesse em favorecer a compra irrestrita de propriedades rurais nacionais por estrangeiros a partir da proposição do Projeto de Lei 4.059/2012, ao mesmo tempo que o direito à terra é historicamente negado a milhões de brasileiros.

Nesse sentido, o presente trabalho tem como principal objetivo tentar compreender “Por que a Bancada Ruralista defende a aprovação do Projeto de Lei 4.059/2012 que facilita a aquisição de imóveis rurais brasileiros por estrangeiros?”. Buscando responder tal questionamento, inicialmente iremos caracterizar o fenômeno do *Land Grabbing* ao redor do mundo, assim como antecedentes político-econômicos que o antecederam. A seguir, será analisado o histórico de marcos jurídicos brasileiros que tratavam sobre a aquisição estrangeira de terras no país, períodos de abertura e restrições a estes investimentos, assim como o debate contemporâneo em torno da tentativa de regular o *Land Grabbing* no país através do PL 4.059/2012. Por fim, retomaremos a dinâmica histórica da Bancada Ruralista no congresso, na defesa dos interesses de grandes proprietários rurais, na tentativa de compreender quais motivos relacionam o interesse de tal classe com a aprovação do Projeto.

Em termos gerais, o método qualitativo envolve a obtenção de dados descritivos sobre questões e processos interativos do mundo empírico em seu ambiente natural pelo contato com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos que a descrevem (GODOY, 1995). Assim sendo, o estudo proposto realizou uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, utilizando-se da análise de obras que expressam conclusões próprias dos autores sobre

como o processo do *Land Grabbing* se mostra capaz de transformar a terra em ativo financeiro e de, consequentemente, influenciar na tentativa da Bancada Ruralista em aprovar uma legislação que facilite a ocorrência do processo no Brasil. Para tal fim, foi realizado uma revisão bibliográfica sobre o fenômeno mundial do *Land Grabbing*, uma análise do marco regulatório nacional de terras agrícolas e a análise documental da legislação brasileira.

Por fim, no que se refere às principais técnicas de pesquisa, foi realizada a sistematização de trabalhos acadêmicos, livros, notícias (jornais e revistas) e documentos oficiais, sobre a temática trabalhada, tendo em vista um amplo processo de análise do tema e embasamento teórico que possibilite a compreensão do fenômeno do *Land Grabbing* e da evolução das leis de terras do Brasil que procuraram facilitar ou frear a aquisição de terras rurais por atores estrangeiros ao longo do tempo. Os resultados do trabalho demonstram que, a partir do aumento do preço das terras, com o aumento da demanda ocasionada pela abertura, o agronegócio, por ser um grande detentor nacional de lotes, garante maior concentração de riqueza e oportunidade de lucros no mercado de terras.

1 – LAND GRABBING COMO FENÔMENO GLOBAL

1.1 Discussões iniciais em torno da definição e complexidade do fenômeno

O objetivo central do capítulo orbita em torno da caracterização do termo *Land Grabbing* como expressão amplamente usada para se referir ao aumento rápido e generalizado de transações comerciais transnacionais de terras, assim como de sua especulação, nos últimos anos (BORRAS JR; FRANCO, 2012). Embora os desacordos sobre o aumento mundial dos negócios de terras na literatura sejam notáveis, acadêmicos, ativistas e *policy makers* em geral concordam que a partir de 2007 o interesse de investidores pela terra disparou. Simultaneamente, o grande volume de literatura surgida foi marcado por diferenças sobre a definição, antecedentes, extensão do fenômeno, leque de atores envolvidos, e as implicações políticas e sociais de tais acordos de terras (EDELMAN; OYA; BORRAS JR, 2013). Destarte, esse fenômeno vem revelando-se como um dos muitos aspectos da globalização econômica (MARGULIS; MCKEON; BORRAS JR, 2013), que passa a produzir enormes buracos estruturais no tecido do território soberano nacional na medida em que o transforma em commodity no mercado global (SASSEN, 2013).

A literatura clássica e teórica da economia política internacional vem sendo a lente mais adequada, de acordo com Franco, Borras Jr., Alonso Fradejas, Buxton, Herre, Kay e Feodoroff, para analisar a atual apropriação global de terras, o que nos traz de volta aos clássicos debates da acumulação primitiva como processo desigual de desenvolvimento capitalista – ou, em sua encarnação mais recente da “acumulação por disposseção” de David Harvey (2003 apud BORRAS JR; FRANCO, 2012). No entanto, para uma perspectiva mais ampla do tema, também se faz necessário trazer em paralelo uma leitura geográfica com o objetivo de compreender os impactos territoriais diretos que o controle da terra acarreta (PEREIRA, 2017b). Assim sendo, o uso do panorama mais profuso da economia política agrária vai além das análises centradas nas relações de propriedade de terras ao também trazer à luz outras questões importantes, como por exemplo: a luta contra a expulsão, a exploração, o deslocamento e a desapropriação das comunidades locais; e a luta pela redistribuição e pelo reconhecimento da terra de direitos dos povos. (EDELMAN; OYA; BORRAS JR, 2013)

A título de exemplo, a geógrafa Lorena Izá Pereira (2017b) comprehende o *Land Grabbing* como um mecanismo global de controle de terras pelo capital estrangeiro que consolida o neoliberalismo e a sobreacumulação, se mostrando como uma resposta do

capital à convergência de crises dos últimos anos. Nesse sentido, controle de terras significa a capacidade de controlar a terra e seus recursos associados com o objetivo de obter vantagens. Em seu desenvolvimento, diferentes agentes atuam, incluindo atores domésticos – empresas de capital internacional, empresas nacionais, agricultores locais, governos, sociedade civil, fundos de investimento e latifundiários –, uma vez que cada capital é afetado e responde de maneira distinta, ocasionando diferentes agentes, articulações, interesses e formas de apropriação da terra entre estes. Além disso, o controle pode ser realizado de diversas maneiras, como por exemplo: pela compra; arrendamento; contratos; em nome de terceiros nacionais; por fusões e joint venture entre empresas nacionais e transnacionais; por empresas de capital aberto e com ações Free Float; enfim, ao longo do tempo o capital tem criado mecanismos mais sofisticados para ter acesso e controle sobre os territórios.

O sociólogo Sérgio Sauer (2010; 2011 apud PEREIRA, 2017b) e o geógrafo Fernandes (2011 apud PEREIRA, 2017b), por sua vez, utilizam a palavra “estrangeirização” como um novo período de expansão do capital financeiro intensificado a partir da crise de 2008. Já Peluso e Lund (2011 apud PEREIRA, 2017b), utilizam o termo “*land control*” para se referir ao processo, ao mesmo tempo em que sustentam que não existe um fenômeno global com homogeneidade no planeta, mas sim um conjunto de movimentos que, reunidos com suas peculiaridades, podem ser aglutinados num mesmo termo (PEREIRA, 2017b). Assim sendo, conhecer as especificidades dos casos seria mais importante do que buscar um significado mais sistêmico (LIMA; LEITE, 2016). Ademais, Peluso e Lund também sustentam que não houve aumento da aquisição de terras por estrangeiros, mas sim uma transformação dos mecanismos, agentes envolvidos, relações de trabalho e do uso do solo (*apud* PEREIRA, 2017b).

Fairhead, Leach e Scoones (2012 apud PEREIRA, 2017a), trazem para a discussão o termo “*green grabbing*”, que se insere na definição de *Land Grabbing* como discurso de “aliviar pressão sobre as florestas”, não apenas pelo cultivo de florestas para crédito de carbono e REDD+¹, como também para cultivos de fins industriais, como a produção de cana-de-açúcar. O economista do Banco Mundial, Klaus Deininger (2011 apud PEREIRA, 2017a), por outro lado, define o “*land rush*” como um processo antigo de interesse

¹ REDD+ é um incentivo desenvolvido no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) para recompensar financeiramente países em desenvolvimento por seus resultados de Redução de Emissões de gases de efeito estufa provenientes do Desmatamento e da Degradação florestal.

estrangeiro na posse de terra que recentemente vem assumindo uma postura positiva para nação que atrai tais investimentos, podendo gerar benefícios como geração de empregos, acesso a tecnologias verdes, infraestrutura social e etc. (PEREIRA, 2017a).

Em total contrapartida aos autores mencionados, o geógrafo Ariovaldo Umbelino de Oliveira (2010; 2011 apud PEREIRA, 2017b) refere-se ao fenômeno “mundialização monopolista da agropecuária” pelas empresas multinacionais como idêntico ao evento que ocorreu no século XX, uma vez que não reconhece os elementos – como o boom dos agrocombustíveis ou a convergência de crises – que diferenciam os processos. Assim sendo, Oliveira não admite a existência do *Land Grabbing* e o expõe como uma farsa do governo brasileiro para retirar o foco das políticas de redistribuição de terras (PEREIRA, 2017b).

Não há um consenso no debate acerca da melhor expressão utilizada para se referir ao fenômeno. Assim sendo, antes de analisar o processo, se faz necessário reconhecer que existem dificuldades semânticas no uso dos termos, o que faz com que cada pesquisador, governo, instituição e empresa utilize-se daquele que mais converge com sua concepção sobre o fenômeno. As primeiras produções teóricas usaram as expressões *land grabbing*, *farmland grab* e *land rush* (em inglês) e *acaparamiento* ou *extranjerización de tierras* (em espanhol). Essas nomenclaturas não diferem apenas pela escrita, como também pelo peso que carregam, ou seja: cada rótulo descritivo, em qualquer idioma, carrega um papel discursivo. A palavra “aquisição de terras”, por exemplo, faz referência a uma transação puramente administrativa entre os compradores e as terras compradas, sendo capaz de invisibilizar a existência e as consequências para as comunidades locais e, portanto, podendo ser utilizada para legitimar e despolitizar o fenômeno. O termo “apropriação de terras”, por sua vez, já evoca uma maior politização do processo, ao pressupor transferência da propriedade e de seu controle (MARGULIS; MCKEON; BORRAS JR, 2013; SAUER; BORRAS JR, 2016; PEREIRA, 2017b).

O termo *Land Grabbing*, de acordo com White et al. (2012, apud BOECHAT; TOLEDO; PITTA, 2017), teria sido cunhado por Karl Marx (1985, I, cap.24) no capítulo “A assim chamada acumulação primitiva”, ao qual se referia à apropriação privada de terras em larga escala como primeiro passo da monopolização da agricultura, através da expulsão de populações locais. No século XXI a expressão foi inicialmente popularizada por grupos de ativistas que se opunham aos negócios da terra. No entanto, com a expansão do fenômeno e a disseminação do tema nos meios de comunicação, o termo tornou-se genérico, sendo apropriado também pela academia e por atores que respaldam os

benefícios das aquisições de terra em larga escala (PEREIRA, 2018; SAUER; BORRAS JR, 2016).

No Brasil, frequentemente utiliza-se “estrangeirização de terra”, ou “aquisição transnacional de terras”, como sinônimo de *Land Grabbing*. No entanto, a tradução linguística da nomenclatura inglesa para o português seria “grilagem de terras”, termo referente ao histórico processo de apropriação ilegal de terras públicas no país, através da falsificação de documentos de posse, iniciada após a Lei de Terras de 1850. No inglês, a expressão “Grabbing” sugere que a transferência de controle pode se dar via diferentes tipos de transações – legais ou não – diferentemente do processo de grilagem, que pressupõe exclusivamente a privatização ilegal do território público. Assim sendo, torna-se evidente que não devemos usar a tradução literal, uma vez que o significado que o termo *land grabbing* carrega refere-se a um fenômeno totalmente distinto do processo de grilagem (PEREIRA, 2018; SAUER; BORRAS JR, 2016).

Simultaneamente, o termo “estrangeirização de terras” como sinônimo de *land grabbing* também se configura como uma visão limitada, uma vez que alude ao fenômeno como uma transação retida exclusivamente a atores estrangeiros, negligenciando, portanto, atores nacionais que estão demasiadamente envolvidos no processo, seja adquirindo terras em outros países ou corroborando com a apropriação local. Portanto, a estrangeirização encontra-se inserida no amplo processo do controle de terras e seus recursos associados, compreendido como *Land Grabbing*. Neste trabalho, recorremos predominantemente à expressão *Land Grabbing*, uma vez que pretendemos elencar o papel dos atores nacionais nas lícitas operações de venda de terras no Brasil, fundamentais para entender tal processo (LIMA; LEITE, 2016; PEREIRA, 2018; SAUER; BORRAS JR, 2016).

Como apontam vários trabalhos, o *Land Grabbing* faz parte da história da humanidade, sendo um processo centenário em grande parte do mundo. No entanto, o fenômeno tende a ocorrer em ciclos, dependendo da dinâmica global de acumulação de capital, sendo possível que detectemos fases específicas ao longo da história. Neste trabalho, concentro-me na fase mais recente da aquisição de terras por governos e empresas estrangeiras e na mudança no significado e nos modos de tais aquisições, uma vez que nesse processo atual o mundo está, em sua maior parte, dividido em estados-nação independentes e autônomos (SASSEN, 2013; SAUER; BORRAS JR, 2016).

1.2 Caracterização do fenômeno na atualidade

De acordo com o relator especial das Nações Unidas para o Direito Humano à Alimentação Adequada, Oliver de Schutter (2011), a nova corrida por terras desenvolveu-se em duas fases. Primeiro, empresas agroalimentares transnacionais interessadas em fortalecer a integração vertical de suas cadeias de fornecimento globais, com o propósito de garantir uma melhor segurança de fornecimento e padronização dos insumos, intensificaram contratos com fornecedores (*contract farming*) e/ou passaram a adquirir terras para o desenvolvimento de plantações em larga escala. Assim, o investimento estrangeiro direto na agricultura começou a aumentar e tornar-se cada vez mais popular. Segundo, a partir da crise global no preço dos alimentos no período 2007-2008², relacionada com a escassez da oferta, muitos governos e compradores privados se convenceram de que os mercados internacionais seriam menos confiáveis e mais voláteis no futuro para fornecer um suprimento estável de commodities alimentícias. A fim de alcançar a segurança alimentar ou a estabilidade do suprimento, a aquisição de terras agrícolas tornou-se popular entre certos atores preocupados com a capacidade futura de se alimentar.

No entanto, esta é uma visão parcial, uma vez que é sabido que a produção global de alimentos é suficiente para alimentar toda a população do planeta. O problema parte do aumento nos preços dos alimentos, a chamada “agroinflação”, uma questão econômica de acesso (PEREIRA, 2017a; PEREIRA, 2017b). Portanto, a crise alimentar não tem origem na capacidade de produção, mas ao invés disso foi impulsionada por fatores de interação, como por exemplo: o aumento dos preços do petróleo, que elevou os custos agrícolas; a liberalização do comércio em muitos países em desenvolvimento, que diminuiu os subsídios e forçou agricultores a abandonarem suas terras; o aumento no uso de terras para agricultura de produtos não alimentares, como produtos hortícolas e biocombustíveis; e o aumento da especulação em commodities por bancos, fundos hedge e fundos soberanos (GRANT; DAS, 2015). A combinação dessas múltiplas crises – alimentar, energética/combustível, ambiental, financeira – é essencial para explicar o processo de controle de terras, uma vez que este fenômeno faz parte de processos mais amplos da economia política internacional, sendo resultado das dinâmicas e estratégias de acumulação do capital nos últimos anos (PEREIRA, 2017b).

² De acordo com Lima; Leite (2016), são múltiplos fatores causais que explicam o desencontro nas curvas de oferta e demanda que resultaram na crise, como por exemplo: quebras de safra, aumento do preço do petróleo, especulação financeira, entre outros.

Assim sendo, logo após o pico mundial de preços dos alimentos básicos em 2007-2008, reportagens sensacionalistas da mídia e missões de levantamento de dados de ONGs voltaram os holofotes globais em torno do *Land Grabbing*. Dessa maneira, a crise de 2007-2008 continua a ser o ponto de partida analítico chave, mas não o único, tendo em vista que as circunstâncias que favorecem a apropriação de terras nesse período foram moldadas por processos históricos que se originaram bem antes da recente crise (EDELMAN; OYA; BORRAS JR, 2013). Portanto, após 2007 a produção agrícola passa a ser percebida como setor fundamental para a segurança nacional, principalmente para aqueles países deficientes em recursos naturais relacionados à agricultura, cujas economias estão procurando reduzir sua exposição às variáveis naturais externas – seca, pragas, degradação dos solos e outros aspectos – ou a flutuações do preço no mercado internacional (DELFIN, 2012).

A convergência das crises financeiras, energéticas, ambientais e alimentares globais potencializou uma verdadeira corrida capitalista pelo controle das terras agricultáveis. Especialmente localizada no Sul Global, principalmente na África Sub-saariana, mas observada em praticamente todos os continentes (SANTOS, 2017; BORRAS JR; FRANCO, 2012). Estados altamente dependentes da importação de alimentos e com pouca disponibilidade de recursos naturais, como a Arábia Saudita, Catar, Emirados Árabes, Japão, entre outros, ou cuja restrição do uso das terras é notória, como a China e a Índia, passaram a construir bases *off-shore* para seu abastecimento doméstico em países ricos em recursos hídricos e com terras agricultáveis relativamente baratas (DELFIN, 2012). Corporações agroalimentares passaram a centralizar suas cadeias de valor no agronegócio para obter controle total sobre as commodities e os preços ofertados nos mercados internacionais. Grupos financeiros, bancos e fundos de pensão originários de países desenvolvidos estão adquirindo terras para utilizá-la como ativo seguro no mercado futuro de commodities, após o incidente da crise de ativos financeiros norte-americanos de 2008. Toda essa dinâmica foi somada à expectativa generalizada de uma contínua elevação no preço dos alimentos pelo desvio do investimento para a produção de agrocombustíveis, assim como sua pressão sobre as terras agricultáveis (SANTOS, 2017).

Os investimentos são direcionados principalmente para locais onde custos de terra e trabalho sejam mais baixos, com melhores condições para a valorização do capital e de frouxa aplicação da lei. Paralelamente, economias subdesenvolvidas continuam a atuar como se insuficiência alimentar fosse uma questão ultrapassada e que o problema maior

estaria na obtenção de moeda para ter acesso aos alimentos. Portanto, diversos países carentes de divisas passam a facilitar a venda de terras a baixos custos e com políticas favoráveis à sua instalação – isenções fiscais, eliminação de tarifas para importação de insumos, oferta de trabalho abundante, entre outros. Por fim, o consequente aumento na demanda faz com que o preço das terras nesses países aumente consideravelmente em comparação aos padrões de renda nacionais, dando início a um ciclo de concentração de terras na mão de ricos investidores (DELFÍN, 2012).

Saskia Sassen (2013) destaca como os programas disciplinadores de reestruturação do FMI e do Banco Mundial prepararam o terreno para o aumento repentino do *Land Grabbing* nos países pobres, a partir da priorização do pagamento da dívida externa sobre as prioridades nacionais dos governos que fizeram parte dos programas. Muitas pesquisas em países subdesenvolvidos documentaram a relação entre a destruição da economia nacional, a partir de seu hiperendividamento e de cortes nos programas sociais, e o preparo do terreno para atender a necessidade do capitalismo avançado por terras – seja para produzir alimentos e combustíveis, ou para ter acesso a fontes de água, metais ou minerais –, facilitando a execução formal dos contratos de aquisição. Isso nos mostra como o fenômeno do *Land Grabbing* não pode simplesmente ser entendido como resultado da corrupção e fraqueza dos estados anfitriões. Embora o processo de aquisições de terras estrangeiras seja um processo histórico, agora ele faz parte de uma nova lógica operacional global incorporada aos territórios nacionais, produzindo uma desnacionalização profunda dos Estados-nação.

Além das causas e razões, é fundamental analisar quem são os investidores e o propósito da aquisição. Essa dinâmica política em torno das relações de propriedade da terra pode ser vista em duas frentes (BORRAS JR; FRANCO, 2012). Por um lado, a partir da literatura, podemos identificar nove principais tipos de demandantes de terra: 1) Estados ricos em capital, mas dependentes da importação de alimentos; 2) Empresas do setor agroindustrial que procuram expandir seus negócios; capitais do agronegócio nacional e internacional; 3) Capitais não tradicionais no agronegócio, como empresas de petroquímica, automobilística, construção etc.; 4) Capital imobiliário, devido à valorização das terras; 5) Fundos de investimento; 6) Investimentos em serviços ambientais; 7) Empresas do setor financeiro, incluindo bancos de Wall Street, para fins puramente especulativos; e 8) Empresas do ramo petroleiro e minerador (DELFÍN, 2012; WILKINSON, REYDON e Di SABBATO, 2012, p. 427-428 *apud* SAUER; BORRAS JR, 2016).

Por outro lado, observamos grupos sociais dominantes e burocratas do ramo executivo do governo que conservam algum acesso privado ou algum controle sobre os recursos da terra, tanto no Sul como no Norte Global, se alinhando com o capital corporativo global de várias maneiras (BORRAS JR; FRANCO, 2012; SASSEN, 2013). Na medida em que assumem novas funções, esses agentes nacionais tornam-se essenciais para que o capital internacional se aloje em seus países, o que desmistifica a visão de todo estado apropriado como vítima, ou de que o *Land Grabbing* é restrito apenas a atores estrangeiros (PEREIRA, 2017b; SASSEN, 2013; SAUER; BORRAS JR, 2016). Ademais, ainda é importante ressaltar que empresas de capital internacional se territorializam em países em desenvolvimento, por meio de compra ou fusões com empresas nacionais, dificultando a caracterização de sua apropriação como estrangeira (PEREIRA, 2017b).

No que se refere ao propósito da aquisição, segundo os números apresentados por Sassen (2013), cerca de 40% das terras adquiridas são destinadas a produção de biocombustível; 27% são destinadas ao reflorestamento, sequestro de carbono, extração mineral, indústria e turismo; 25% são destinados a culturas alimentares; 5% para culturas não-alimentares; e 3% para a produção pecuária. A agricultura em geral é responsável por 73% das aquisições cruzadas.

Saturnino Borras Jr. e Jennifer Franco (2012) também observam quatro principais tipos de mudanças no uso da e nas dinâmicas da terra provocadas por transações comerciais transnacionais: a) conversão de terras anteriormente dedicadas à produção de alimentos para consumo interno na produção de cultivos, não necessariamente alimentares, mais rentáveis para o comércio industrial ou na produção de alimentos para exportação; b) conversão de terras anteriormente dedicadas à produção alimentar para a produção de biocombustíveis para exportação ou para o consumo doméstico; c) conversão de terras anteriormente não destinadas à produção de alimentos, como terras florestais, pradarias, zonas húmidas ou as chamadas “terras ociosas” para a produção de alimentos para exportação ou consumo doméstico; ou d) conversão de terras dedicadas à floresta, pradarias, ou as chamadas “terras ociosas” para a produção de biocombustível para exportação ou consumo doméstico. Em suma, uma investigação mais completa das repercussões dessas mudanças requer maiores pesquisas empíricas e teorizações que abarquem as dinâmicas sociais existentes (BORRAS JR; FRANCO, 2012).

Existem vários limites impostos à tentativa de delimitar a extensão do *Land Grabbing* (LIMA; LEITE, 2016). As tentativas de mensurar o fenômeno na literatura existente vem gerando números significativamente discrepantes, o que abre espaço para contestações e

polêmicas no que envolve a pesquisa e metodologia utilizada. Em primeiro lugar, existem dificuldades relacionadas aos critérios utilizados nas pesquisas, estes produzem resultados variáveis dependendo da confiabilidade da fonte utilizada, da definição do fenômeno utilizada, dos critérios de precisão escolhidos e do período utilizado (SAUER; BORRAS JR, 2016). Em segundo lugar, a comprovação dessas transações é frequentemente difícil de acessar, tendo em vista que são acordos privados, envolvendo altos níveis de sigilo (GRANT; DAS, 2015). Em terceiro lugar, muitos contratos de terras, as vezes até anunciados na mídia com grande alarde, foram bloqueados e nunca implementados. Isso porque a efetiva incorporação da terra ainda vai depender de fatores como a natureza do investidor; a escala do investimento; o contexto político-econômico que se insere; e o tempo decorrido desde que a transação foi iniciada (EDELMAN; OYA; BORRAS JR, 2013). Em quarto lugar, ainda podemos citar as práticas destinadas a camuflar as transações de terras, como o uso de “laranjas” nacionais, fusões, parcerias, joint ventures etc., que dificultam a mensuração da extensão atual do fenômeno (SAUER; BORRAS JR, 2016).

Concomitantemente, tendo em vista que o *Land Grabbing* é um fenômeno recente da histórica apropriação global de terras, o conhecimento sobre o assunto é limitado e apenas um conjunto restrito de atores tem recursos para coletar dados e produzir resultados. Esse cenário cria uma situação onde os atores envolvidos na construção dos dados envolvem implicitamente julgamentos políticos interligados com o discurso da extensão do *Land Grabbing*, passando a exercer demasiada influência na formação do debate político. Por tanto, os números não são representações objetivas da realidade, uma vez que os métodos de quantificação diferem de acordo com as posições políticas dos atores envolvidos sobre a regulamentação da apropriação de terras, mas envolvem uma questão política global sobre como o fenômeno é medido e interpretado (MARGULIS; MCKEON; BORRAS JR, 2013).

Por fim, é válido destacar que, na literatura sobre o tema, os objetos de investigação e análise nem sempre estão bem definidos (BORRAS JR; FRANCO, 2012). Assim sendo, se faz necessário evidenciar cinco principais equívocos acerca das definições desse fenômeno:

- 1) Muitas pesquisas sugerem que um dos principais fatores para o *Land Grabbing* estaria na facilidade de compra de propriedades de terra em Estados com fraca governança, expondo a necessidade de uma governança mais eficaz (PEREIRA, 2017a). No entanto, de acordo com Saskia Sassen (2013), mesmo em Estados com altos graus de governança, o ramo

executivo dos governos nacionais tem desempenhado papel significativo na desnacionalização dos ambientes institucionais tradicionais, assumindo um interesse privado na legislação nacional e transformando-o em um discurso que pareça de interesse público. Portanto, a fraca governança não é o único problema do *Land Grabbing*, torna-se necessário considerar o papel da elite nacional e suas alianças com o capital estrangeiro (PEREIRA, 2017a).

- 2) A segunda questão gira em torno da relação norte expropriador e sul expropriado. (BORRAS JR; FRANCO, 2012). O Banco Mundial, por exemplo, alerta para o controle de terras nos países da África de fraca governança, sobretudo na região Subsaariana (PEREIRA, 2017a). No entanto, ao contrário das épocas do colonialismo e do imperialismo, o *Land Grabbing* ocorre em todos os continentes, inclusive em regiões desenvolvidas e com governança eficaz, e não apenas na África, na medida em que é facilitado por estados soberanos que exercem controle territorial formal e fluxos cada vez mais extensos e rápidos de capital que são muito mais policêntricos do que a tradição colonial norte-sul (PEREIRA, 2017a; MARGULIS; MCKEON; BORRAS JR, 2013). “Portanto, a apropriação de terras global contemporânea exibe propriedades específicas de nossa era de globalização econômica avançada” (MARGULIS; MCKEON; BORRAS JR, 2013, p.3).
- 3) A terceira questão é que muitos dos estudos centram-se apenas na crise alimentar de 2007/2008 como motivo único para explicar o aumento do *Land Grabbing* em nível mundial. De fato, foi observado um aumento da transferência de terras neste período, mas uma leitura exclusiva da crise alimentar é insuficiente (PEREIRA, 2017a). O novo processo de controle de terras é uma consequência de múltiplas crises – além da alimentar, crises como a energética, financeira, mudanças climáticas e procura por recursos por alguns países de renda média ou em desenvolvimento, moldaram o atual processo de apropriação de terras globais (SAUER; BORRAS JR, 2016).
- 4) A quarta questão remete a afirmações de instituições multilaterais e Estados em que apostar em medidas de fortalecimento da transparência seriam suficientes para contornar os resultados negativos do *Land Grabbing* (SANTOS, 2017). Na verdade, a discussão não é apenas técnica, mas sim política, envolvendo relações de poder e controle (PEREIRA, 2017a).
- 5) Por fim, a quinta questão remete à falta de dados empíricos para a quantificação dos dados e a dificuldade de comprovação dos mesmos. A primeira geração de relatórios de pesquisa sobre a quantificação da apropriação global de terras, publicada entre 2008 e 2012,

apresentou uma variedade de teorizações sem provas empíricas e com números discrepantes sobre as áreas adquiridas. O primeiro problema da mensuração seria a tomada de manchetes publicadas na imprensa como dados; o segundo estaria relacionado com a dificuldade de coletar fatos por fontes oficiais, devido aos altos níveis de sigilo em torno dos acordos; o terceiro estaria no caráter enviesado dos bancos de dados sobre *Land Grabbs*, o que resulta na necessidade de destrinchar sua metodologia e implicações políticas envolvidas; por fim, o quarto problema seria a quase completa ausência de trabalhos mais rigorosos que confirmassem os imprecisos dados coletados no que se refere às intenções de investimento em terra e os investimentos efetivamente executados (BOECHAT; TOLEDO; PITTA, 2017; LIMA; LEITE, 2016; MARGULIS; MCKEON; BORRAS JR, 2013). Nesse sentido, a agenda de pesquisa deve evitar ênfases excessivas na quantidade ou extensão das terras apropriadas como critério definidor da relevância do fenômeno (SAUER; BORRAS JR, 2016), ao mesmo tempo em que se evidencia a necessidade de aprofundamento de tal debate, em que seja incluída a participação da sociedade civil no intuito de perceber as relações sociais, políticas e econômicas envolvidas, evitando-se assim a mera fetichização do hectare (BOECHAT; TOLEDO; PITTA, 2017; PEREIRA, 2017a).

1.3 Consequências econômicas, sociais e ambientais em torno do fenômeno

O fenômeno do *Land Grabbing* ganhou visibilidade internacional pela brutalidade com que muitos povos rurais tradicionais foram retirados de suas terras para abrir caminho à execução dos investimentos em terras de larga escala (SANTOS, 2017). No entanto, as consequências subjacentes à prática do *Land Grabbing* variam, em grande medida, dependendo de como a terra será usada (SASSEN, 2013). Enquanto muitos governos e instituições multilaterais – como o Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) – e alguns acadêmicos percebem o fenômeno como uma oportunidade de desenvolvimento e crescimento nacional, boa parte de tais discursos por vezes sujeitam preocupações ambientais e direitos humanos por ganhos financeiros (GRANT; DAS, 2015; PEREIRA, 2017a). O fato é que essas apropriações têm ocasionado, em muitos casos, efeitos colaterais negativos em termos sociais, ambientais e econômicos, por tanto precisamos de uma visão crítica que vá além dos acordos de “como destruir o campesinato global com responsabilidade” (SCHUTTER, 2011, p.275; LIMA; LEITE, 2016).

Em meio à grave crise de abastecimento alimentar de 2007-2008, e a consequente restrição da exportação de alimentos pelos países produtores, a insegurança alimentar foi agravada não apenas nos Estados mais pobres, como também aumentou os temores de segurança alimentar em países desenvolvidos dependentes da importação para seu abastecimento interno. Nesse cenário, governos e compradores privados se convenceram de que seria necessário buscar uma maior autonomia em relação ao mercado internacional para obter um suprimento estável de produtos primários, o que despertou o interesse no controle de terras estrangeiras para garantir acesso direto às decisões de produção e comercialização dos alimentos. Consequentemente, a possibilidade dos preços globais de alimentos e commodities continuar subindo passou a atrair o interesse de empresas, instituições financeiras e investidores para o mercado das terras agrícolas (LIMA; LEITE, 2016; GRANT; DAS, 2015).

Os motivos que levam países-alvo a atrair investidores estrangeiros são variados. Eles vão desde a necessidade de melhorar a segurança alimentar de sua população e proporcionar maiores oportunidades de emprego local, à aspiração em aumentar suas receitas por meio das exportações. Ao mesmo tempo, o processo pode ser estimulado por interesses paralelos das elites governamentais que, na ausência de transparência nas transações, podem apoderar-se da maioria dos benefícios de curto prazo do capital internacional, ou receber subornos para conceder mais facilmente as terras (SCHUTTER, 2011). Argumenta-se que, se os investimentos em terra forem bem gerenciados, as populações locais e os governos podem alcançar diversos benefícios com aumento das receitas fiscais, a promessa de desenvolvimento da infra-estrutura local e a especialização da agricultura local (GRANT; DAS, 2015).

Contudo, existe um debate se o investimento estrangeiro na agricultura realmente beneficia as comunidades locais e protege seus interesses. Em grande parte, os acordos de investimentos em terras dizem respeito sobre a mudança no uso da terra local para atender as necessidades de suprimento energético e alimentar no país sede do comprador, ao invés de se preocupar em vincular a produção local aos mercados globais. Além disso, os requisitos de geração de empregos também são questionáveis, uma vez que a agricultura de monocultivos é geralmente mecanizada e o trabalho é frequentemente trazido de outras regiões. Vítimas diretas das crescentes pressões sobre a terra, os agricultores familiares estão gradualmente sendo transformados em trabalhadores agrícolas sem-terra ou semi-sem-terra. Por outro lado, nem todas as mudanças no uso da terra são ruins para os pobres rurais, numerosos esquemas de agricultura contratada, por

exemplo, beneficiam pequenos agricultores. Todavia, como e si os projetos de investimento beneficiam os pequenos produtores vai depender, em grande medida, da sua concepção e gestão. (BORRAS JR; FRANCO, 2012; GRANT; DAS, 2015; SCHUTTER, 2011).

Destarte, a dinâmica da mudança no uso da terra acarreta diferentes impactos sobre diferentes grupos e classes sociais integrados nos enclaves da cadeia agrícola – o que inclui fazendeiros ricos, latifundiários, agiotes e comerciantes. Portanto, não é possível compreender o impacto da mudança da terra nas classes trabalhadoras rurais – incluindo camponeses pobres, pequenos agricultores, trabalhadores rurais sem-terra, povos indígenas etc., tanto homens quanto mulheres –, sem levar em conta toda a dinâmica de classes contida no processo. Em muitos casos, as comunidades locais incluem chefes de elite, funcionários públicos corruptos, chefes locais, agiotas e latifundiários que têm interesses de classe tipicamente opostos aos dos camponeses. Isso significa que, de imediato, as respostas sociais e políticas aos impactos são altamente dispares entre as diferentes classes sociais. Em vista disso, se faz necessário examinar as reações sociais por meio de uma lente analítica de classes desagregada para que se analise o apoio ou oposição ao *Land Grabbing* (BORRAS JR; FRANCO, 2012)

No que diz respeito à ameaça do *Land Grabbing* como fenômeno que desapropria pequenos agricultores para liberar terras aos investidores, seu caráter e extensão não devem ser tomados como garantidos, uma vez que há a necessidade de uma cuidadosa investigação empírica para mover a análise além do discurso especulativo, para descobrir quem foi desalojado, como e em que medida. Em muitas regiões de terras agricultáveis abundantes, como na maioria dos países africanos, as consequências mais comuns tem sido o deslocamento dos camponeses, ao invés de uma completa desapropriação. Por outro lado, em vários casos em que as comunidades foram realocadas para acomodar os investidores, a nova terra disponibilizada era de qualidade muito inferior (BORRAS JR; FRANCO, 2012; GRANT; DAS, 2015).

Nas situações em que o capital não contribuiu para a expulsão de pessoas das suas terras, ele facilitou a incorporação da comunidade local às novas cadeias de valor. Assim, quando os negócios de terras precisam de mão-de-obra, é interessante manter o camponês em sua terra e transformá-lo em trabalhador assalariado, ou contratado. No entanto, as evidências sobre os benefícios, dinâmicas e extensões da criação de empregos como consequência das aquisições transnacionais de terra ainda são incertas. Nesse modelo, apesar do camponês ter algum acesso à terra, ele cada vez mais precisa diversificar sua

fonte de renda fora da fazenda, o que promove o processo de degradação e proletarização rural. Para essa incorporação do pequeno proprietário se dar de maneira favorável a ele, se faz necessário que muitos fatores – como por exemplo: as estratégias de associações e sindicatos camponeses, o caráter político e jurídico do Estado, a natureza do capital investido e etc – ponderem sobre as condições de trabalho, realocação, compensação e interrupção dos meios de subsistência e outras questões urgentes relacionadas à todas as pessoas afetadas (BORRAS JR; FRANCO, 2012; EDELMAN; OYA; BORRAS JR, 2013).

Por outro lado, a mudança acarretada pelas aquisições de terras agrícolas em larga escala nem sempre são apenas sobre o uso da terra, mas também sobre o uso da cultura existente (BORRAS JR; FRANCO, 2012). Ainda existe a preocupação de que o *Land Grabbing* possa piorar a insegurança alimentar, ao invés de fornecer uma solução, uma vez que os investidores estão mais interessados em substituir culturas alimentares por culturas de rendimento, produzindo cultivos energéticos e exportando toda ou a maior parte da produção, do que com o desemprego ou a insegurança alimentar do país anfitrião (GRANT; DAS, 2015). Destarte, para garantir que eles não agravem a insegurança alimentar local em um contexto de aumento do preço das commodities agrícolas, resultando no aumento da dependência dos mercados internacionais ou da ajuda alimentar, os governos devem instituir nos acordos de investimento políticas que priorizem uma oferta mínima de alimentos no mercado doméstico, esquemas de apoio para desenvolver a produtividade dos agricultores locais para garantir sua permanência com a chegada de produtos de baixo preço no mercado e devem considerar proibir investidores estrangeiros de exportar alimentos nos períodos de crise de abastecimento nacional (SCHUTTER, 2011).

O crescente interesse de empresas no investimento em terras agrícolas tem sido vinculado à demanda insuficiente de seus produtos e o declínio nos lucros. Como saída, as empresas passaram a orientar seus capitais excedentes das atividades produtivas para o mercado financeiro (GRANT; DAS, 2015; PEREIRA, 2017b). As instituições financeiras e os fundos de investimento – sejam eles tipo private equity, fundos de pensão, fundos soberanos ou fundos hedge – também entraram no processo após a crise financeira, com o objetivo de especular sobre as atividades ao longo da cadeia agroalimentar. Uma das consequências diretas dessa multiplicidade de atores investidores é sua capacidade de obscurecer o processo do controle de terras, uma vez que se torna difícil identificar quem controla tal fundo (PEREIRA, 2017b). Esses especuladores

influenciam e alteram todos os processos ao longo da cadeia produtiva sem se preocupar com o abastecimento dos mercados internacionais, mas sim em contorná-los apertando os controles sobre os locais de produção. Enquanto governos receptores se preocupam com a falta de fiabilidade dos mercados globais e sua insegurança alimentar, investidores adquirem terras agrícolas no intuito de garantir ativos. O resultado é o surgimento de uma bolha, e o preço da terra vai valorizando à medida que mais investidores reproduzem essa prática com pouca compreensão das perspectivas de longo prazo para esses projetos (SCHUTTER, 2011).

Outro risco relacionado à chegada de investidores que se oferecem para desenvolver terras agrícolas é a criação de um mercado para direitos sob propriedades de terra. O argumento de que a população deveria ter segurança da posse da terra, ou que o surgimento desse tipo de mercado realocaria a terra para usuários mais eficientes acaba por favorecer o discurso neoliberal da privatização das terras públicas para uma realocação mais eficiente, em detrimento das famílias rurais, destinando a terra àqueles que têm acesso ao capital e cujo poder de compra é maior. Assim sendo, na ausência de apoios específicos às fazendas de pequena escala, a criação de um mercado de terras, ou do controle ou propriedade da terra via “reformas agrárias lideradas pelo mercado”, podem facilmente conduzir à concentração de terras. Por outro lado, a ideia de que um mercado de direitos fundiários favorece a capacidade dos usuários obterem crédito, para realizar investimentos que melhorem a produtividade, uma vez que estes poderão colocar suas terras como garantia, deixa de lado a posição extremamente desfavorável e arriscada em que esses pequenos agricultores são colocados pelas instituições financeiras (BORRAS JR; FRANCO, 2012; SCHUTTER, 2011).

Além dos esquemas de titulação, em muitos casos, equivalerem a uma privatização de territórios anteriormente comunais, esse processo vem sendo, em geral, global e historicamente realizado por uma elite local corrupta e proprietária de terras. Essa elite, tendo herdado a estrutura agrária desigual da época colonial, retirada de povos indígenas, aliada com governantes corruptos e visando a manutenção de seus privilégios, por vezes pressiona uma legislação que reconheça a propriedade formal e não o direito de usuários da terra, o que confirma a distribuição concentrada e o esforço de uma contra-reforma agrária. Em contrapartida, controlar a venda de terras pode proteger os pequenos proprietários que são pressionados a ceder suas terras, os direitos de uso comunal, e as formas tradicionais de manejo da terra. Assim sendo, ainda é incerto se o título individual da terra leva a um uso mais produtivo da mesma, tendo em vista que após a titulação a

terra é retirada da produção e transforma-se em investimento para especuladores, reduzindo sua produtividade e disponibilidade para comunidades rurais (SCHUTTER, 2011).

É fato que os investimentos na agricultura são eficazes no alívio da pobreza. No entanto, os efeitos multiplicadores do aumento da renda são significativamente maiores quando estes são provocados por um crescimento da renda dos agricultores familiares, que estimulam a demanda por bens e a contratação de serviços locais (SCHUTTER, 2011). Há pouca evidência de que os investimentos estrangeiros em terras se materializam, enquanto as potenciais desvantagens são visíveis (GRANT; DAS, 2015).

Além de afetar sua segurança alimentar, o desenvolvimento do *Land Grabbing* ameaça o uso da terra estritamente ligado à identidade cultural dos povos, o que, além de ter significado espiritual para algumas comunidades indígenas, representa também status social e a salvação das famílias rurais mais pobres. Com a recorrente negligencia desse significado, no momento em que a terra é reduzida a seus elementos produtivos e se transforma em mercadoria, a perda de terras ancestrais passa a atingir negativamente o modo de vida dessas comunidades (GRANT; DAS, 2015). Ademais, o fenômeno também tem impacto específico sobre as mulheres que, mesmo por razões culturais, já são facilmente excluídas das possíveis oportunidades de trabalho que surgem das concessões de terras ao capital externo. Nos casos que resultam em despejo, as mulheres perdem fontes de subsistência, especialmente quando são realocadas longe dos centros das cidades, o que contribui para uma maior marginalização delas, mas também de possíveis crianças e dependentes (GOLAY; BIGLINO, 2013).

Isto posto, enquanto os governos receptores desses investimentos se recusam a tratar de forma séria a reforma agrária redistributiva da terra, evidencia-se sua necessidade de limitar dependência aos mercados internacionais, a fim de alcançar a segurança alimentar, reinvestindo na pequena agricultura e assegurando que os rendimentos das famílias rurais aumentem (BORRAS JR ET AL; SCHUTTER, 2011).

No contexto onde a natureza vem sendo ressignificada e valorada de forma crescente, a partir de uma lógica neoliberal, também surge o termo “green grabbing”, que pode ser traduzido por grilagem ou apropriação verde, significando um apoderamento da terra e dos recursos naturais, através de iniciativas que vão desde o pagamento por serviços ambientais à derivativos, para propósitos ambientais, especialmente no que se refere às narrativas de crise climática e aquecimento global. Esta noção apropriação, portanto, estaria diretamente relacionada à criação de mecanismos verdes conservacionistas em

países pobres ou em desenvolvimento, com a criação de unidades de conservação via compra de créditos de carbono, florestas plantadas pautadas no discurso de proteção ambiental, contratos de Redução de Emissões por Diminuição do Desmatamento (REDD+), inversões para a produção de energia limpa, ecoturismo, entre outros (SAUER; BORRAS JR, 2016).

Para além das questões sociais e econômicas, o eixo de reprodução no sistema capitalista aloca os recursos de acordo com as leis do mercado, e não para a conservação da natureza, o que seria contrário à lógica da acumulação, uma vez que seu método de recuperação dos investimentos tem limites imediatos. O solo é um recurso de qualidade finita e a humanidade já conseguiu reduzir a oferta inicial de fronteira agrícola. Apenas 12% do total da área terrestre global³ é arável. Excluindo florestas e áreas protegidas, de 6% a 2% estão efetivamente disponíveis para a produção agrícola. O que passa a ser produzido a partir de então é um excedente com terras que já existem para satisfazer uma demanda crescente. Destarte, solos impróprios, como manguezais, pântanos, florestas e selvas, são incorporados, afetando os estoques de outros ecossistemas (DELFIN, 2012).

Antes de adquirir a terra, uma das principais considerações dos investidores é se esta é acompanhada de certas características físicas, tais como solo fértil, úmido e com grande disponibilidade de água. O interesse pela água, em especial, é impulsionado pelo impacto das mudanças climáticas, com o aumento das temperaturas e secas, no acesso à fontes hídricas necessárias à irrigação das lavouras (GRANT; DAS, 2015, SAUER; BORRAS JR, 2016). Os danos ambientais resultantes das práticas agrícolas de larga escala incluem a “destruição da fertilidade do solo, poluição das fontes de água, perda de biodiversidade e a drenagem de zonas húmidas” (GRANT; DAS, 2015, p. 296), além da conversão de terrenos florestais, ou terras destinadas à produção para alimentos de consumo interno, para produzir biocombustíveis para exportação (BORRAS JR; FRANCO, 2012). O desgaste ambiental expulsa o camponês de sua terra nativa, obrigando-os a deslocar-se para as cidades ou a limpar matas nativas para continuar o cultivo, reproduzindo assim o ciclo de degradação ambiental (GRANT; DAS, 2015).

1.4 Governança global do fenômeno

Governança global é um conceito que surgiu na década de 1990 para se referir às instituições, regras, atores e ideologias internacionais que podem governar problemas

³ De acordo com Delfín (2012), “o planeta tem uma área terrestre global total de 13,5 bilhões de hectares” (p.77).

transfronteiriços, seja ele social ou biofísico, que estejam além da capacidade de os estados-nação gerenciarem por si só. Esse termo surgiu no campo acadêmico como resposta aos novos problemas de escala global, como mudanças climáticas, migração internacional e HIV/AIDS. Após a conscientização da comunidade internacional sobre a gravidade do *Land Grabbing* em 2008, uma enxurrada de projetos normativos globais surgiu na área da Governança Global para desenvolver regras para o investimento agrícola responsável, com uma variedade de atores intencionando a desaceleração e/ou regulação do fenômeno (MARGULIS; MCKEON; BORRAS JR, 2013). Existem 3 principais grupos de posicionamento no processo de governança global do *Land Grabbing*: a) os que desejam regular para suavizar os impactos dos investimentos agrícolas estrangeiros em larga escala; b) os que desejam regular para maximizar as oportunidades e mitigar os efeitos negativos; c) os que desejam regular para desacelerar e reverter a corrida pela terra (SANTOS, 2017). Para melhor compreender onde esse embate entre modelos de governança se insere, se faz necessário compreender o contexto histórico da política internacional da terra.

No fim do século XX, o sistema do pós-guerra-fria dominado pelos EUA, e profundamente influenciado pela mudança de poder global, buscou excluir a questão da terra das agendas de governança internacional com o intuito de enfraquecer os estados socialistas que procuravam instrumentos internacionais que dessem suporte e ampliassem à reforma agrária. Com a implementação do modelo de reforma agrária assistida pelo mercado, patrocinada pelo Banco Mundial, a agenda para a governança de terras perdeu ainda mais força como uma questão que exigia deliberação internacional. Nesse contexto de falta de progresso político internacional para promover políticas fundiárias redistributivas, em 1999 a Via Campesina e seus aliados lançam à "Campanha Global pela Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural" (ou WCARRD, em inglês: *World Conference on Agrarian Reform & Rural Development*), o que viria a relançar a reforma agrária na agenda internacional, especialmente na FAO (MARGULIS; MCKEON; BORRAS JR, 2013).

A iniciativa abriu caminho para uma nova articulação da governança internacional da terra por Estados e movimentos sociais rurais. Esse evento foi crítico na medida em que reconheceu as dimensões culturais e sociais da terra, ao mesmo tempo em que advogou por seus direitos coletivos, na agenda oficial da FAO. Um dos resultados mais concretos foi a decisão da FAO de iniciar um processo de formulação das Diretrizes Voluntárias sobre a posse da terra. A negociação das diretrizes se mostrou arrastada até que o *Land*

Grabbing, junto com a crise global de alimentos, ganhasse destaque internacional como ponto de inflexão na política de terras, forçando as agências internacionais a retomar com urgência as negociações para avançar na governança global da terra (MARGULIS; MCKEON; BORRAS JR, 2013).

Portanto, em maio de 2012, após intensa pressão da sociedade civil e como resultado de vários anos de negociação, o Comitê de Segurança Alimentar Mundial da ONU adotou as Diretrizes Voluntárias das Nações Unidas sobre a Governança Responsável da Posse de Terra, Pesca e Florestas. Firmado entre atores da sociedade civil, movimentos sociais, Estados, e com o Relator Especial da ONU para o Direito à alimentação, o “principal objetivo das Diretrizes de Posse da Terra é promover direitos de posse e acesso equitativo à terra, às pescarias e às florestas, a fim de reduzir a pobreza e realizar o direito à alimentação.” (GOLAY; BIGLINO, 2013, p.1642-1643). Para alcançar tal objetivo, as diretrizes oferecem ferramentas práticas, e de natureza voluntária, atreladas nos direitos humanos para responder ao *Land Grabbing*, tais como: a necessidade de reconhecer, catalogar e preservar os direitos de posse e seus titulares, mesmo que não sejam formalmente registrados, contra os despejos forçados; a proteção especial dos povos tradicionais da terra, sejam eles pequenos proprietários, camponeses, indígenas e outras comunidades, com sistemas consuetudinários de posse; a defesa dos direitos humanos, dos meios de subsistência, da segurança alimentar dos povos e do meio ambiente aos danos causados pelas transações de terras em larga escala; e ainda salientam a importância das reformas redistributivas na ampliação do acesso equitativo à terra, ao desenvolvimento rural inclusivo e à diminuição da pobreza (GOLAY; BIGLINO, 2013).

Embora as negociações que levaram à conclusão das Diretrizes Voluntárias da FAO tivessem a participação de mais de 130 países, o desafio posterior é adaptá-las para que possam ser implementadas de acordo com a legislação de cada país (GRANT; DAS, 2015).

Além das emblemáticas Diretrizes Voluntárias, outros projetos normativos globais, como os sete "Princípios para o Investimento Agrícola Responsável que Respeitam Direitos, Meios de Vida e Recursos" (PRAI) do Banco Mundial; o fundo fiduciário "Programa Global de Agricultura e Segurança Alimentar"; a Nova Aliança para Segurança Alimentar e Nutricional do G8; e a iniciativa "Grow Africa" do Fórum Econômico Mundial, foram criados com o intuito de promover orientação prática e progressiva sobre importantes questões relativas à posse da terra. Simultaneamente, dezenas de eventos sobre *Land Grabbing*, dos mais diversos tipos, estão sendo realizados

pelas mais variadas instituições com objetivos que vão desde a preocupação com o aumento do preço da terra, a estratégias de burlar medidas que restringem as aquisições em larga escala por estrangeiros (PEREIRA, 2017a). Enquanto isso, vários países estão revisando e reformulando leis locais relacionadas à posse da terra, investimento e cooperação (MARGULIS; MCKEON; BORRAS JR, 2013).

O Banco Mundial foi uma das primeiras instituições internacionais a se posicionar a favor dos investimentos estrangeiros de larga escala em terras agrícolas. A instituição concluiu que, apesar dos riscos envolvidos, se os projetos fossem economicamente viáveis e os direitos existentes fossem capazes de proteger as comunidades locais, toda a sociedade poderia se beneficiar com os acordos. Na mesma retórica, estariam presentes outras instituições representadas pelo setor privado, como o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA), o Fórum Econômico Mundial, a Fundação Bill e Melinda Gates, e o G8, cooperando com o propósito de promover e financiar projetos globais de desenvolvimento agrícola. Como consequência dessa aliança, esses atores encomendaram, a portas fechadas, o primeiro mecanismo formal para lidar com o *Land Grabbing*, os Princípios para Investimentos Responsáveis Agrícola (PRAI, em inglês: *Principles of Responsible Agriculture Investments*) ao Banco Mundial. Escrito em 2010, em conjunto com secretários da FAO e da UNCTAD, os PRAI são um conjunto de sete princípios voluntários que prometiam transformar o risco do investimento em terras em oportunidades ao desenvolvimento do campo (MARGULIS; MCKEON; BORRAS JR, 2013; SANTOS, 2017).

Os Princípios para o Investimento Agrícola Responsável são reflexos de uma percepção lúcida dos riscos acarretados pelo *Land Grabbing* (SCHUTTER, 2011). Seus sete princípios propostos são:

“1) Os direitos existentes à terra e aos recursos naturais associados são reconhecidos e respeitados; 2) Os investimentos não comprometem a segurança alimentar, antes a fortalecem; 3) Os processos de acesso à terra e de investimentos associados são transparentes, monitorados e garantem a responsabilidade de todas as partes interessadas, melhorando, assim, o ambiente comercial, legal e regulatório; 4) Todos aqueles materialmente afetados são consultados e acordos de consultas são registrados e executados; 5) Os projetos são economicamente viáveis, respeitam o estado de direito, refletem as melhores práticas do setor e resultam em valor compartilhado durável; 6) Os investimentos geram impactos sociais e distributivos desejáveis e não aumentam a vulnerabilidade; 7) Os impactos ambientais são quantificados e medidas são

tomadas para incentivar o uso sustentável dos recursos, minimizando e mitigando os impactos negativos (SCHUTTER, 2011, tradução nossa, p.254)."

Isto posto, se faz necessário ressaltar as contradições de um mecanismo de regulação tipicamente neoliberal e corporativo que, apesar de ter em vista os riscos desse estilo de governança, encoraja países em desenvolvimento a favorecer o investimento externo reduzindo os pressupostos administrativos e consultas populares que possam desestimular os investimentos. Para tanto, os princípios criam um ambiente de negócios voltado à promoção dos investimentos e no fortalecimento da propriedade fundiária privada, como se não houvesse alternativa às aquisições transnacionais de terras (SANTOS, 2017). Contudo, é ilusório pressupor que todos os países receptores de tais investimentos terão condições e governos capazes de gerenciar os investimentos da forma mais eficaz e visando plenamente o interesse das comunidades locais. Ademais, também é questionável tamanha benevolência no direcionamento dos esforços dessas instituições à privatização das propriedades rurais como discurso de proteção aos direitos dos usuários da terra, ou se a entrada desses novos países visados por esses investimentos nos mercados globais é de fato desejável (SCHUTTER, 2011).

Portanto, a abordagem neoliberal da governança global de terras, pautada numa visão mercantil dos recursos naturais, parte da premissa que existem oportunidades mutuamente exploráveis por investidores e pequenos agricultores, desde que tais investimentos sejam bem administrados. Essa narrativa, além de ofuscar a assimetria de poder entre as classes e o conceito de desenvolvimento que permeia essa relação, legitima o fenômeno, ao invés de contribuir para detê-lo, e não oferece respostas concretas às populações mais afetadas pelos investimentos (GOLAY, BIGLINO, 2013; SANTOS, 2017; SCHUTTER, 2011). Por outro lado, as ONGs e os movimentos sociais transnacionais têm contribuído mais para a *advocacy* nos espaços políticos globais do que com a mobilização em protestos públicos de massa. Essa estratégia tem contribuído para a contestação da primazia da governança neoliberal da terra, posicionando as Diretrizes Voluntárias como contra-discurso na tentativa do Banco Mundial em firmar a PRAI como peça central na regulação da apropriação de terras (MARGULIS; MCKEON; BORRAS JR, 2013).

A governança per si, também não é isenta de contradições e complexidades, sendo necessária nossa reflexão crítica para dar sentido as novas práticas de governança global. À primeira vista, a questão da terra não se enquadra facilmente como um problema de escala global, diferentemente de outros problemas como a mudança climática, HIV/AIDS

ou terrorismo. Isso porque, apesar de ser impulsionada pelo capital econômico internacional, a importância da legislação nacional não pode ser negligenciada, uma vez que facilitam ou não o fenômeno do *Land Grabbing*. Paralelamente, como o fenômeno da apropriação é complexo e variado – dotado de um conjunto diversificado de atores que apropriam diferentes terras por diferentes motivos – não existe um caso típico de *Land Grabbing*, mas sim diversos casos. Portanto, a governança global do controle fundiário pode ser capaz apenas de englobar uma parte dessa variação de apropriação de terras, mas não todas as variações possíveis, o que vem resultando em uma governança fluida e moldada por envolvimentos em locais específicos (MARGULIS; MCKEON; BORRAS JR, 2013).

Atualmente, os movimentos agrários têm se empenhado em priorizar a lei dos direitos humanos no sistema internacional como possível mecanismo de governança global para desacelerar a corrida pela terra e proteger seus usuários dos despejos, enquanto os interesses do agronegócio enfatizam a primazia do direito comercial e do investimento (EDELMAN; OYA; BORRAS JR, 2013). Os direitos humanos ganham destaque na governança global principalmente no que se refere ao direito à alimentação, uma vez que esta não se caracteriza apenas como obrigação estatal, mas também para atores não-estatais. Destarte, em março de 2010, o Relator Especial da ONU sobre o Direito à Alimentação, Oliver de Schutter, apresentou um relatório ao conselho de direitos humanos, onde é afirmado que:

“O direito à alimentação exige que os Estados se abstenham de tomar medidas que privem os indivíduos de acesso aos recursos produtivos dos quais dependem quando produzem alimentos (a obrigação de respeitar), que protejam esse acesso da invasão por outras partes privadas (obrigação proteger) e que eles buscam fortalecer o acesso das pessoas e a utilização de recursos e meios para garantir sua subsistência, incluindo a segurança alimentar (a obrigação de cumprir).” (GOLAY; BIGLINO, 2013, p.1634)

Apresentado à Assembleia Geral no mesmo ano, o relatório enfatizou a proteção que as mulheres e os povos indígenas afetados pelas aquisições gozam no direito internacional⁴, e a necessidade de garantir o acesso à terra e a segurança da posse através

⁴ Os direitos das mulheres à terra e à propriedade são reconhecidos na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW) e os direitos dos povos indígenas na

da reforma agrária, essencial para garantir o direito à alimentação rural (GOLAY; BIGLINO, 2013). Não é possível deter-nos a um argumento detalhado sobre a reforma agrária no processo de redução da pobreza rural e de ganhos de produtividade, porém há evidências difundidas na comunidade internacional e acadêmica, como por exemplo a Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural da FAO, que reconhecem essa contribuição (SCHUTTER, 2011). Desta maneira, os estados estariam violando o direito humano à alimentação caso negociassem tais acordos sem garantir que vender terras à investidores não atingiria a insegurança alimentar de seus povos ou que não afetaria o acesso da população local à recursos indispensáveis à sua subsistência (GOLAY; BIGLINO, 2013).

A governança global da terra ainda está numa fase embrionária, dando seus primeiros passos, com um futuro ainda não definido pela frente. Portanto, não devemos esperar que a elaboração de regras para a governança da terra se desenvolva da mesma forma que a governança global em outros campos (MARGULIS; MCKEON; BORRAS JR, 2013). Em contrapartida, ao invés de perguntar-nos se tais investimentos representariam uma melhora em relação a atual subutilização das terras agrícolas por falta de investimento, deveríamos questionar como essa terra poderia ser utilizada de maneira mais produtiva por uma integração de princípios do desenvolvimento sustentável, defendendo os direitos humanos internacionais numa conjuntura que assegure simultaneamente a proteção ao meio ambiente com desenvolvimento econômico (SCHUTTER, 2011; GRANT; DAS, 2015).

Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas e Tribais das Nações Unidas (GOLAY; BIGLINO, p.1634).

2 – LAND GRABBING COMO MARCO JURÍDICO BRASILEIRO

2.1 Land Grabbing no Brasil: terras brasileiras como alvo do capital financeiro global.

O presente capítulo busca analisar o *Land Grabbing* no Brasil e a trajetória dos regimes legais que surgiram para facilitar ou limitar a articulação do fenômeno no território nacional. Como dito no capítulo anterior, o rápido aumento dos preços das commodities agrícolas, no contexto das quatro crises globais, a partir de 2007 foi responsável por inserir a questão da disponibilidade de terras e recursos naturais no cerne da agenda internacional. O Brasil, pela abundância de terras e recursos naturais tem se tornado atrativo aos olhos do capital nacional e internacional, dada sua capacidade de suprir o aumento crescente da demanda mundial de alimentos, agrocombustíveis, e da crescente bioeconomia em geral (FLEXOR; LEITE, 2017; BARBANTI JR., 2017).

Antes de tudo, é importante salientar também a capacidade do setor agroalimentar brasileiro em ter se tornado um *player* no fenômeno do *Land Grabbing*. O potencial de investimento no exterior adquirido pelo agronegócio nacional, em parceria com agentes da política externa, tem sido eficaz em exportar o “modelo brasileiro” de desenvolvimento agrícola, assim como seu capital investidor, para terras agricultáveis tanto de países vizinhos da América Latina, quanto no continente africano, o que vem ocorrendo também de modo similar no setor da mineração. Esse processo de transnacionalização das cadeias agroindustriais foi estimulado pelas legislações liberalizantes dos anos 1990 e pelo protagonismo das empresas brasileiras no mercado global, que não hesitaram em aproveitar as oportunidades econômicas e políticas oferecidas pelo investimento em terras. Tal fenômeno e suas consequências têm sido motivo de frequentes debates na academia, no setor privado e no legislativo nacional (LIMA, LEITE, 2016; WILKINSON, 2017).

Diferente da maioria dos outros países do Sul que estão inseridos no processo do *Land Grabbing*, o Brasil é o segundo produtor mundial de alimentos e deve tornar-se o primeiro nas próximas décadas, não se enquadrando, portanto, como um país que possui ou que possa possuir dificuldades de abastecimento agroalimentar em um futuro próximo (BARBANTI, 2018; LIMA, LEITE, 2016). Desde o início do século XIX o país já despontava como eixo do comércio mundial das cadeias de proteína animal, com a produção de soja, milho e carnes, suplantando até os Estados Unidos ao exibir maiores taxas de crescimento, com a China representando a maior demandante. Simultaneamente,

explodia a produção de etanol a partir da cana-de-açúcar, o que alimentaria a expectativa do Brasil tornar-se possivelmente o maior fornecedor global, colocando o país em lugar privilegiado para o direcionamento dos investimentos no mercado de agrocombustíveis (WILKINSON, 2017).

Por outro lado, de acordo com Safransky e Wolford (2011 *apud* SAUER; BORRAS JR, 2016), novos mecanismos de acumulação, extração e alienação vem preparando o terreno para que países como o Brasil comportem o fenômeno do *Land Grabbing*. Em primeiro lugar, os autores citam o “desenvolvimento agrícola desigual” como responsável por permitir que agricultores nacionais altamente capitalizados comprem extensos lotes de terra em outros países. Em segundo lugar, o investimento público para a construção extensiva de infraestrutura abre áreas ainda inexploradas para investimentos internacionais e nacionais, incentivando a apropriação de terras. Terceiro, há uma crescente preocupação com a insegurança energética que vem expandindo a fronteira agrícola⁵ para transformar os agrocombustíveis em uma fonte alternativa de lucros.

O quarto processo, por sua vez, é a “antecipação da insegurança alimentar” como narrativa global para justificar a motivação para os investimentos estrangeiros que fariam um uso mais produtivo da terra. O quinto mecanismo é a intensificação dos investimentos em terras dada à valorização da mesma no contexto das crises alimentar, energética, ambiental e financeira. O sexto é a apropriação de terras em nome da conservação ambiental e mitigação do manejo mundial irresponsável da natureza. Por fim, o sétimo mecanismo diz respeito à forte atuação das organizações multilaterais que criam políticas que pressionam e incentivam o mercado de terras e dos recursos naturais na comunidade internacional (SAFRANSKY; WOLFORD 2011 *apud* SAUER; BORRAS JR, 2016). Nesse sentido, ao retomar nossa discussão inicial a respeito do fenômeno do *Land Grabbing*, é necessário ainda que o leitor leve em conta os mecanismos de reestruturação da dívida externa, desenvolvidos pelo FMI e Banco Mundial, responsáveis por preparar o terreno para a inserção das terras nos circuitos corporativos globais (SASSEN, 2013).

Assim sendo, apesar de possuir capacidade para projetar investimentos no exterior, não é de se surpreender que, dado tais características, o país tenha sido igualmente assediado por investimentos estrangeiros, privados e estatais, que objetivam o controle de suas terras (BARBANTI, 2017; LIMA; LEITE, 2016). Esse crescimento da demanda dos

⁵ O recente caso do MATOPIBA (iniciais dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia) é o mais conhecido.

produtos da grande cadeia de commodities brasileira, atrelado à pujança de seu parque agroindustrial e sua vasta fronteira agrícola disponível, ampliou a variedade de capitais estrangeiros, resultando em um amplo leque de países interessados em investir nas terras agrícolas do Brasil. Dentre esses investidores, fundos especulativos são atraídos pelo aumento do preço da terra e fundos soberanos, preocupados com a insegurança alimentar de seus Estados-nação, aumentam o capital investido no país (BOECHAT; TOLEDO; PITTA, 2017; WILKINSON, 2017).

Como resultado dessas pressões, a elaboração de leis nacionais nos países alvos tem sido usada tanto para estímulo quanto para contenção das forças de mercado que anseiam pela transformação da terra em mercadoria (EDELMAN; OYA; BORRAS JR, 2013). Assim sendo, a análise do aparato formal jurídico através do qual o *Land Grabbing* se materializa é de fundamental importância para a compreensão do processo de nacionalização do fenômeno global, ou seja, para que seja percebido o modo como esse capital vem atravessando o véu da soberania nacional. Ao mesmo tempo, o modo como a força regulamentadora das legislações nacionais aplica-se aos contratos fundiários e relaciona-se com tais contratantes pode ser um indicativo de como uma soberania formal coexiste com o colonialismo pós-histórico (SASSEN, 2013).

O debate acerca dos limites da aquisição de terras por estrangeiros varia de acordo com a legislação de cada país receptor desses investimentos (HAGE, PEIXOTO, VIEIRA FILHO, 2012a). Mas o fato é que, independentemente de como a burocacia legal do país receptor se comporta, é a soberania formal que reúne os elementos necessários para que as aquisições em larga escala pelo capital externo se concretizem, ou seja: é esta que realiza as transformações necessárias na legislação para que as aquisições estrangeiras e seus investimentos sejam negociados com o governo nacional (SASSEN, 2013). Por outro lado, é a capacidade regulatória do Estado que vai garantir a existência ou não de um controle mais rígido das transações – seja melhorando os registros, monitorando a variação de preços ou restringindo a entrada dos investimentos – em uma área estratégica da soberania nacional e já concentrada, no caso do Brasil, como o mercado de terras (FLEXOR; LEITE, 2017).

Dentro do novo ciclo de expansão do capital, os debates teóricos acerca do *Land Grabbing* tornam-se parte da argumentação entre aqueles que defendem a mudança nas leis que regulamentam os investimentos estrangeiros em terras, tanto no sentido de flexibilizar quanto para limitar a entrada do capital externo (CASTRO; SAUER, 2017). Parte da literatura defende que quando a legislação nacional é forte o suficiente, a

negociação entre investidores e governo nacional pode fortalecer a pequena agricultura e as terras comunais sem desprezar a modernização agrícola (MOYO; YEROS E JHA, 2012; SAUER, 2012 *apud* LIMA; LEITE, 2016). Nesse sentido, Hage, Peixoto e Filho (2012a) também defendem que a rigidez legal nos limites à aquisição e a melhora nos mecanismos de monitoramento são extremamente necessários para proteger à soberania nacional, ao mesmo tempo em que se é incorporado o papel do capital financeiro no desenvolvimento agrícola. Em contrapartida, outros autores defendem os regimes de governança internacional como instrumentos ideais para o disciplinamento do comportamento das corporações e da defesa da soberania nos países mais fracos (MARGULIS; PORTER, 2013 *apud* LIMA; LEITE, 2016).

Podemos dizer que o marco regulatório brasileiro de defesa contra o *Land Grabbing* se enfraqueceu nos anos 1990 e se fortaleceu a partir de 2010, quando esse conjunto de questões passou a ganhar mais espaço na mídia nacional a partir da elevação dos preços das terras e das novas oportunidades de investimentos abertas com a expansão da fronteira agrícola (LIMA; LEITE, 2016; FLEXOR; LEITE, 2017). Nesse contexto, a pauta vem sendo colocada em discussão no Congresso Nacional pela Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), primeiramente pelo Projeto de Lei nº 2.289 em 2007, logo em seguida, pelo PL 4.059, de 2012, que pressiona a flexibilização na regulamentação, defendendo a necessidade de que novos investimentos sejam atraídos em uma conjuntura de crise econômica global (CASTRO; SAUER, 2017; FLEXOR; LEITE, 2017).

Em 2016 esse tema volta à pauta política, com a ascensão de uma elite conservadora e neoliberal ao poder (LIMA; PEREIRA; BARBANTI, 2018). Ainda durante o processo do impeachment da presidente Dilma Rousseff, membros do governo federal, como por exemplo Blairo Maggi⁶ e Michel Temer, se declararam favoráveis à liberação da compra de imóveis rurais por entidades estrangeiras. A decisão foi adiada, mas ministros e representantes políticos do chamado “agronegócio nacional” continuam defendendo a aprovação do PL como uma oportunidade de negócios e investimentos, ao mesmo tempo em que criminalizam movimentos sociais de luta pela terra. Esse cenário político nos permite questionar para quais setores sociais o fomento desse fenômeno interessaria, uma vez que o acesso e controle da terra para alguns tem representado historicamente uma negação de direitos para muitos (CASTRO; SAUER, 2017; PEREIRA, 2017b).

⁶ Maior produtor mundial de soja que, após o processo de impeachment, se tornaria ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do governo Michel Temer.

Paralelamente, é necessário destacar a existência de uma série de atores, globais e locais, que se interagem e sobrepõem, mutuamente, afetando todo o fluxo de capital e de acordos políticos que viabilizam as transações de terra. Assim sendo, não apenas as mudanças institucionais podem afetar o investimento estrangeiro na produção agrícola, mas todo o fortalecimento econômico dos grupos sociais interessados em estimular ou resistir a esse movimento, e a forma como eles se relacionam com as estruturas de poder, devem ser levados em conta para uma análise mais completa das forças motivadoras que estimulam esse processo (LIMA; LEITE, 2016; EDELMAN; OYA; BORRAS JR, 2013).

Como dito anteriormente, a ocorrência do *Land Grabbing* no Brasil tem sido relacionada ao desafio de atender à demanda mundial de alimentos e biocombustíveis, assim como às estratégias de segurança alimentar por parte dos Estados ricos em capital, pobres em recursos agrícolas e com altos níveis de crescimento populacional, ou ainda por parte da financeirização do agronegócio e dos lucros advindos dos mercados de terras (BOECHAT; TOLEDO; PITTA, 2017; WILKINSON, 2017). Contudo, não devemos esquecer que o Brasil é um país de passado colonial e que a ausência de um acordo nacional sobre a reforma agrária, o enfraquecimento de medidas que facilitem o acesso dos povos à terra, os conflitos e violações contra os povos do campo, e a intensificação da concentração de terras têm sido elementos favoráveis a consolidação de tal fenômeno. Consequentemente, torna-se fundamental a avaliação da extensão, processos, atores e consequências que podem ser acarretadas pelo fomento do fenômeno no Brasil (SAUER, BORRAS, 2016; LIMA; LEITE, 2016; PEREIRA, 2018).

2.2 Marcos jurídicos iniciais

Não existe qualquer restrição na legislação brasileira no que se relaciona à compra de imóveis urbanos por estrangeiros, com exceção dos imóveis que pertencem à união. No entanto, quando se trata da aquisição de terras rurais por estrangeiros, o tema se torna controverso e polêmico (TAMARINDO; PIGATTO; BRAGA JR., 2017).

De acordo com o Código Civil, bens imóveis são aqueles que não podem ser transportados sem sua modificação ou destruição parcial (Art.79; Art. 80; Art. 81). Para sua aquisição, se faz necessária a lavratura de escritura pública e seu registro no Cartório de Registro de Imóveis (Art.1.245) e esta pode se dar de forma originária, quando não existe titulação vincular anterior – sendo estas: usucapião, registro do título translativo no Cartório de Registro de Imóveis, ou acessão – ou de forma derivada, quando existe uma relação jurídica entre o antigo proprietário e o novo – podendo ser: venda e compra,

herança, dação em pagamento, arrematação, adjudicação. O imóvel rural, por sua vez, é definido como um prédio rústico de localização em área rural e destinado à produção agrícola, agropecuária ou agroindustrial (Estatuto da Terra: Lei 4.504/1964; art. 4). Assim sendo, a localização de um imóvel como rural ou urbano pode se dar pela localização, de acordo com os perímetros urbanos definidos por lei municipal, ou através de sua destinação. É necessário que tenhamos esses conceitos iniciais em mente, uma vez que se farão presentes como objetos de estudo durante todo o trabalho (KOCSKA, 2017; SCHLOSSARECKE, 2016).

O processo de apropriação das terras brasileiras por atores estrangeiros não é recente. O registro mais antigo desse movimento é a Guerra do Contestado⁷, que ocorreu na primeira metade do século XX nos estados do Paraná e Santa Catarina. “Nesse episódio, a empresa estrangeira *Brazil Railway Company* se instalou sobre áreas campesinas, desencadeando a resistência à construção da ferrovia São Paulo-Rio Grande do Sul” (MARTINS, 1995 *apud* CASTRO; SAUER, 2017, p.40). Não obstante, a tendência concentradora e excludente do chamado “modelo agrícola brasileiro”, intensificado com a implantação da revolução verde – amplo programa de crédito e incentivos públicos ao modo de produção agrícola baseado na associação intensiva de capital, tecnologia e informação – a partir dos anos 1960, abriram espaço para um movimento de expansão da fronteira agrícola e de estrangeirização de terras brasileiras em direção as áreas do cerrado e da região norte do país (FLEXOR; LEITE, 2017; CASTRO; SAUER, 2017).

Mesmo a venda de terras rurais a estrangeiros não sendo fato novo na história, os anos compreendidos entre 1964 e 1970, durante a ditadura militar, marcam o ponto de partida em que o Poder Público passou a se preocupar com a questão da aquisição de terras nacionais por estrangeiros do ponto de vista regulatório. Nesse contexto, o país sofria um intenso processo de grilagem de terras e de venda para estrangeiros através do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra) e do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (Inda). A questão culminou na instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito

⁷ Entre 1912 e 1916, na região do contestado, território disputado pelos estados do Paraná e Santa Catarina, eclode no Brasil um dos maiores conflitos camponeses pela posse da terra. Os caboclos, população local, se revoltava contra ambos governos estaduais, que estimulavam sua expulsão e a concentração de terra a favor dos grandes proprietários, e contra o governo federal que, para agravar ainda mais a situação, havia concedido uma extensa área agrícola do local à empresa norte-americana *Brazil Railway Company*, em troca da construção da estrada de ferro que faria ligação entre o sul e o sudeste do país, facilitando assim as relações monopolistas de comércio da época. A transnacional possuía livres poderes para usufruir das principais riquezas da área (em especial ao complexo madeireiro) e para vender tais terras a imigrantes interessados em povoá-la. Os caboclos expulsos, à base de muita violência, passaram a viver em acampamentos, na medida em que a terra era transformada em bem de produção e propriedade privada, de acordo com o que sugere a lógica de desenvolvimento capitalista (AMADOR, 2009).

(CPI) no Congresso Nacional em 1968 para apurar o caso (CASTRO; SAUER, 2017). Apesar das investigações não terem ido adiante, o caso serviu para que fosse identificada “[...] a aquisição fraudulenta de mais de 28 milhões de hectares. Desses, cerca de 20 milhões se encontravam sob o controle de grupos estrangeiros, especialmente na Amazônia, com mais de 15 milhões de hectares” (OLIVEIRA, 2013 *apud* CASTRO; SAUER, 2017, p.42).

Após este episódio, o presidente militar Costa e Silva editou o Ato Complementar nº 45 de 30 de janeiro de 1969, o qual estabeleceu que propriedades rurais no território nacional poderiam ser adquiridas apenas por brasileiros ou estrangeiros que residissem, de forma definitiva, no país. Em 10 de março do mesmo ano o Decreto-lei nº 494 regulamentou tal Ato Complementar, lançando assim outras diversas regulações jurídicas para controlar a aquisição de terras por estrangeiros, dentre elas é válido destacar: a permissão para pessoas jurídicas estrangeiras poderem adquirir imóvel rural no Brasil mediante autorização do Ministério da Agricultura; a equiparação das pessoas jurídicas nacionais com participação de capital estrangeiro majoritário como pessoas jurídicas estrangeiras; a equiparação dos direitos das pessoas físicas portuguesas residentes no Brasil aos brasileiros; a aplicação da obrigatoriedade de escritura pública na aquisição por estrangeiros; e a criação de um cadastro especial no âmbito do Registro de Imóveis que comprovasse a residência do estrangeiro e sua regularidade formal (BRASIL, 1969a; CASTRO; SAUER, 2017; SCHLOSSARECKE, 2016).

Ademais, pela lei também foram estabelecidas faixas limitando as aquisições estrangeiras, tanto de acordo com o tamanho do município do qual tal área pertence, não podendo possuir mais de 20% dos limites estabelecidos em cada faixa de município; como dos limites de soma das terras rurais de estrangeiros sobre todo território nacional, não podendo ultrapassar 10.000 km². Por fim, foi vedada a doação, posse ou venda de terras públicas a pessoas estrangeiras (BRASIL, 1969a; CASTRO; SAUER, 2017).

Na sequência, a lei ainda sofreu uma edição pelo Decreto Lei nº 924 de 10 de outubro de 1969, que alterou o texto da Constituição Federal de 1967, permitindo o afastamento do Decreto-lei 494/1969 em caso de “interesse para a economia nacional”. Assim sendo, com base no AI-12, o novo Decreto criou essa exceção desde que as aquisições de terras rurais tivessem como objetivo empreendimentos industriais considerados de interesse para a economia nacional. Essa aprovação acabou por colocar em xeque a percepção sobre a defesa, o nacionalismo e a integridade do território nacional na ditadura do período (BRASIL, 1969b; CASTRO; SAUER, 2017; SCHLOSSARECKE, 2016).

Os decretos-lei nºs 494 e 924 de 1969 prevaleceram até 7 de outubro de 1971, data em que foram revogados pela Lei nº 5.709, promulgada durante a ditadura militar pelo presidente Emílio Médici. Considerada a lei mais substancial sobre a regulamentação da compra de terras rurais por estrangeiros até hoje, essa lei mescla elementos dos decretos anteriores com inovações. De acordo com a nova lei:

Elementos	Disposições da Lei nº 5.709/71
Podem adquirir imóveis rurais no Brasil	<ul style="list-style-type: none"> a. Estrangeiros residentes no país; b. Pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil; c. Pessoa jurídica brasileira com participação majoritária de capital estrangeiro de pessoa física ou jurídica que resida ou tenha sede no exterior (lógica recuperada do Decreto-lei 494/1969, inclusive o núcleo conceitual de estrangeiro residente).
Caso não abrangido pela regulação	Casos de sucessão legítima (tratada no Código Civil e deferida através da ordem de vocação hereditária).
Limites para pessoas físicas estrangeiras	<ul style="list-style-type: none"> a. Limite máximo de até três módulos para aquisição livre pelo estrangeiro, sem qualquer autorização ou licença, salvo as exigências gerais estabelecidas por lei (Artigo 3). b. Limite máximo de até 50 módulos de exploração indefinida de terras rurais pelo estrangeiro, seja a área contínua ou descontínua (Artigo 3). c. Conforme autorização do Poder Executivo, a aquisição ou arrendamento da propriedade rural pode ir além dos limites indicados na legislação (atualmente tratada na Lei nº 8.629/1993, artigo 23); d. Loteamentos realizados por empresas privadas de colonização devem possuir ao menos 30% da área deve ser adquirida e ocupada por brasileiros (Artigo 4). e. Tais restrições não se aplicam em casos de sucessão legítima, salvo se o imóvel estiver localizado em área indispensável à segurança nacional (Artigo 1). f. Todos os limites estabelecidos às aquisições podem ser alterados pelo presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional.
Limites para pessoas jurídicas estrangeiras	<ul style="list-style-type: none"> a. Tais entidades só poderão adquirir imóveis rurais destinados à implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais ou de colonização, se forem vinculadas aos seus objetivos estatutários. Os projetos devem ser aprovados pelo Ministério da Agricultura, ouvido o órgão federal de desenvolvimento regional, ou o atual Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), no caso de projetos de natureza industrial (Artigo 5). b. As sociedades anônimas de investimento devem, obrigatoriamente,

	operar de modo que facilitem a identificação de seu proprietário/acionista.
Limites de “soma total” aplicados a pessoas estrangeiras físicas e jurídicas (herança do Decreto-lei nº 494/1969).	<p>a. A soma das áreas rurais adquiridas por pessoas estrangeiras não pode ultrapassar 25% da área do município onde se situem (Artigo 12).</p> <p>b. Tratando-se de pessoas estrangeiras da mesma nacionalidade, os imóveis rurais adquiridos por estas ultrapassar mais de 10% da área do município onde se situem (Artigo 12).</p> <p>c. Ficam excluídas dessas restrições:</p> <ul style="list-style-type: none"> - aquisições de áreas menores que três módulos de exploração indefinida (MEI)⁸ (Artigo 12); - aquisições registradas em cartório e cadastradas no Incra com os dados do adquirente antes de 10 de março de 1969 (data de promulgação do Decreto-lei nº 494/1969) (Artigo 12); - se o adquirente tiver filho brasileiro ou for casado com brasileiro sob comunhão de bens (Artigo 12).
Formalidades e procedimentos para a aquisição	<p>a. Exige-se escritura pública, da qual deverá constar menção do documento de identidade do adquirente, comprovante de residência no território nacional e, quando for o caso, autorização do órgão competente ou da Secretaria Executiva do Conselho de Segurança Nacional (Artigo 8);</p> <p>b. Na hipótese de pessoa jurídica estrangeira, se faz necessária a transcrição do ato que concedeu autorização para a aquisição da área e os demais documentos comprobatórios que concedem licença para funcionamento no Brasil (Artigo 9);</p> <p>c. Cartórios de registros de imóveis, devem manter cadastro dos imóveis rurais adquiridos por pessoas estrangeiras e remeter os dados, trimestralmente à Corregedoria da Justiça do respectivo estado-membro, ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e, no caso de imóvel localizado em área indispensável à segurança nacional, também à Secretaria-Executiva do CDN (Artigos 10 e 11).</p>

⁸ Módulos de Exploração Indefinida (MEI) é uma unidade de medida calculada a partir do módulo rural, outra unidade de medida expressa em hectares, que procura refletir três características: a posição geográfica do terreno, sua forma e suas condições de produtividade econômica. Como essas características variam de acordo com a região do país, o módulo rural varia de acordo com município onde se localiza, ou seja, cada município brasileiro tem seu valor de MEI. Geralmente, municípios onde a terra tem maior potencial de uso econômico e é acompanhada de melhor infraestrutura próxima, obtém os menores valores de MEI (BARBANTI, 2017).

Sanções por inobservância das formalidades e procedimentos	Aquisições que violem a legislação são automaticamente invalidadas (Artigo 15).
Quando o imóvel se situar em área indispensável à segurança nacional	Se faz necessária a permissão prévia da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional (CDN). (Constituição Federal, 1988, Artigo 91)
Doação de terras da União ou dos estados	Proibida para pessoas estrangeiras, jurídicas ou físicas, com exceção dos casos de doação em favor de núcleos coloniais previstos em legislação, onde estrangeiros se estabelecem como agricultores em lotes rurais (Artigo 14).

Fonte: BRASIL (1971); BRASIL (1988); HAGE, PEIXOTO, VIEIRA FILHO (2012a); CASTRO; SAUER (2017)

Em seguida, o presidente militar João Baptista Figueiredo promulgou a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, tratando especificamente sobre as faixas de fronteira e dos impedimentos para transações de terras localizadas em tais áreas (BRASIL, 1979). Em 26 de agosto de 1980, o mesmo presidente regulamentou, pelo decreto nº 85.064, a Lei 6.634/1979 que viria a tratar de procedimentos relacionados às aquisições que necessitavam da autorização do Conselho de Segurança Nacional (CSN) (BRASIL, 1980). Finalmente, em 1988, ano em que a nova Constituição Federal entrou em vigor, estabeleceu-se no artigo 171 que a legislação distinguiria empresas brasileiras de capital nacional de empresas brasileiras de capital estrangeiro. De acordo com tal artigo, as empresas se classificariam como brasileiras na medida em que fossem constituídas sobre as leis nacionais e que tivessem sede e controle efetivo realizado por pessoas físicas domiciliadas e residentes no Brasil, podendo, contudo, ter participação estrangeira em seu capital. Simultaneamente a Constituição Federal previa concessões e benefícios especiais às empresas brasileiras que atuassem em atividades estritamente ligadas ao desenvolvimento e à defesa nacional (BRASIL, 1988; CASTRO; SAUER, 2017; SCHLOSSARECKE, 2016).

Contudo, na nova Constituição Federal de 1988, o Artigo 1º da Lei nº 5.709/71 apresentava uma inconsistência. Na medida em que estabeleceu que a pessoa jurídica brasileira, de capital majoritariamente composto por pessoa estrangeira com sede ou residência no exterior, também estaria garantida sob resguardo da mesma, desprezava que antes do advento da nova CF já existia um conceito de “pessoa jurídica brasileira” proveniente do artigo 60 do Decreto-Lei nº 2.627 de 26 de setembro de 1940, mantido pelo Artigo 300 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. O artigo 60 estatuiu “pessoa jurídica brasileira” como aquelas “organizadas na conformidade da lei brasileira e que

têm no país a sede de sua administração” (HAGE, PEIXOTO, VIEIRA FILHO; 2012a, p.12). Portanto, o conceito de PJ da Lei 5.709/71 não preenchia os requisitos legais para ser classificada como “empresa brasileira”, uma vez que não era exigida sua residência ou sede no país (HAGE, PEIXOTO, VIEIRA FILHO; 2012a). No artigo 171 da Constituição Federal, foram consideradas:

“I – Empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País;

II – Empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades.

§ 1º A lei poderá, em relação à empresa brasileira de capital nacional:

I – Conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País;

II – Estabelecer, sempre que considerar um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico nacional, entre outras condições e requisitos [...]” (BRASIL, 1988, s.p.).

Por fim, reconhece-se, que a CF de 1988 realizou profundas alterações no que concerne à distinção entre “empresa brasileira”, “empresa de capital nacional” e “empresa estrangeira”, garantindo às duas primeiras um tratamento legal diferenciado. De todo modo, a nacionalidade da pessoa jurídica estabelecia-se por exclusão, na medida em que preenchia ou não os requisitos exigidos pelo Artigo 171 da CF, ao mesmo tempo em que a lei estabelecia os casos em que era conferida ampla liberdade ao Congresso Nacional para dispor sobre a aquisição da propriedade rural. Com a abertura comercial e financeira dos anos 1990, tal legislação se tornará um obstáculo aos interesses de abertura econômica nacional ao investimento direto externo (HAGE, PEIXOTO, VIEIRA FILHO, 2012a).

2.3 A virada neoliberal

A partir deste ponto, necessário que o leitor tenha em mente os principais elementos institucionais para a compreensão da dinâmica da aquisição de terras brasileiras por estrangeiros. O primeiro é o ordenamento jurídico brasileiro, onde inclui-se leis e regulamentações, escritas pelo legislativo nos períodos militar (1969-1988) e democrático

(1988-2015). A partir de 2 de dezembro de 2015 é instaurado o período, considerado por nós, de crise da representação democrática no poder executivo, que culmina no impeachment fraudulento contra a então presidente Dilma Rousseff em 12 de maio de 2016, em um processo denominado de “golpe parlamentar”, como descrito por alguns autores (LIMA; PEREIRA; BARBANTI, 2018).

O segundo elemento institucional é a percepção das ambiguidades da Advocacia Geral da União no que cabe ao seu ordenamento jurídico. Sendo um órgão do executivo capaz de emitir pareceres que estabelecem interpretações sobre a legislação, acaba por possuir portanto bastante poder para influir nas leis do país. Destacamos ainda que essas interpretações não são definitivas, podendo ainda passar por revisões. Como veremos adiante, a interpretação da AGU sobre o que é uma “empresa brasileira” variou entre os anos do governo Cardoso (1994-2002) e dos presidentes Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016). Já no governo Temer (2016-2018), percebemos uma mobilização no sentido de modificar o ordenamento jurídico sobre quais seriam as empresas com direitos a adquirir terras rurais no país através de um projeto de lei.

Nesse sentido, a partir de 1994, durante o governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso, os investimentos estrangeiros no agronegócio nacional sofreram um considerável crescimento. De acordo com Delgado (2012), as reformas promovidas por FHC foram responsáveis pelo desmonte de importantes estruturas de fomento produtivo e comercial, além de abrir o comércio exterior de maneira muito diferente dos períodos anteriores. A crença de que a abertura comercial e financeira da economia resolveria, através do livre mercado, os problemas crônicos da dependência externa, provoca o desmonte dos instrumentos de fomento da agricultura nacional – dentre eles o crédito rural, os preços de garantia, o investimento em pesquisa e em infraestrutura comercial –, forte redução tarifária geral e dá partida a um conjunto de políticas que minimizariam a proteção do mercado interno, tudo isso aliado à relativa desvantagem competitiva do real sobrevalorizado da época.

Essa fase mais ostensiva de abertura da economia brasileira e de liberalização dos mercados agrícolas ao capital externo resultaria em uma pressão para a remoção de todos os obstáculos legais à sua livre circulação, incluindo o que se relacionava as restrições à aquisição internacional de terras rurais. No mesmo ano, o Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária (MAARA) tratou de consultar a Advocacia Geral da União (AGU) sobre a possibilidade de remoção dos controles impostos no Art. 1º da Lei

nº 5.709/1971 pela CF/1988 à aquisição de terras agrícolas às empresas brasileiras controladas por estrangeiros (CASTRO; SAUER, 2017; KOCSKA, 2017).

A questão central do parecer AGU/LA-04/1994, enviado ao MAARA, consistia na defesa de uma constitucionalidade existente no tratamento restritivo idêntico dado as empresas estrangeiras e brasileiras com participação de capital majoritariamente estrangeiro não residente ou com sede no exterior. De acordo com o órgão público, a flexibilização da regra era indispensável ao crescimento do investimento externo no setor agropecuário (HAGE, PEIXOTO, VIEIRA FILHO, 2012a).

A AGU, órgão responsável pela representação e assessoramento jurídico da União e do Poder Executivo, convocada para resolver tal polêmica, emitiu três pareceres. Os dois primeiros interpretaram que a Constituição Federal de 1988 não colocava restrições no conceito geral de empresa brasileira (art. 171, I), enquanto que a empresa brasileira de capital nacional (art. 171, II) assegurava-se de estímulos especiais e vantagens concedidas, de modo que empresas brasileiras de capital majoritariamente estrangeiro não deveriam receber tratamento diferenciado na aquisição de terras (CASTRO; SAUER, 2017).

Contudo, com o terceiro parecer, a nova constituição estabelecia a interpretação de que a Lei nº 5.709/1971 não havia sido recepcionada⁹ pelo art. 171, inciso I da Constituição Federal. Nesses termos, com o emergir do Parecer nº GQ-22 era garantido, na prática, que pessoas jurídicas brasileiras, controladas ou não por estrangeiros, pudessem possuir terras brasileiras. O Parecer GQ-22 também reforçava tal posicionamento destacando que a restrição da Lei nº 5.709/1971 fazia jus ao marco constitucional anterior (Carta de 1967) que não definia o conceito de empresa brasileira. Tal conceito se funda na legislação infraconstitucional podendo, portanto, sofrer restrições impostas por futuros ordenamentos normativos (CASTRO; SAUER, 2017; TAMARINDO; PIGATTO; BORGES JR, 2017).

Posteriormente, em 15 de agosto de 1995, a Emenda Constitucional nº 6 de 1995 tratou de modificar a Lei nº 5.709/1971, revogando o art. 171 da Carta Magna brasileira (BRASIL, 1995). A partir dessa modificação, bastaria apenas que a pessoa jurídica tivesse sede e administração no país para que esta fosse considerada brasileira, impedindo assim

⁹ A recepção “trata-se de um processo abreviado de criação de normas jurídicas, pelo qual a nova Constituição adota as leis já existentes, com ela compatíveis, dando-lhes validade, e assim evita o trabalho quase impossível de elaborar uma nova legislação de um dia para o outro.” (BASTOS apud PAULO; ALEXANDRINO, 2007, p.44-45)

qualquer distinção entre o caráter – nacional ou internacional – do capital de tal pessoa jurídica. Curiosamente, apesar do Parecer nº GQ-22, de 1994, ter sido aprovado pela Presidência da República, ele não foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) e, dessa maneira, à luz do art. 40 da Lei Complementar nº 73/1993 – que instituiu a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União – ele não adquiriu efeito vinculante para toda a Administração Pública Federal, tornando-se obrigatório apenas face aos órgãos jurídicos do Poder Executivo Federal e para o MAARA, responsável pela consulta que deflagrou a elaboração do parecer. Ainda que não vinculante, o Parecer GQ-22 serviu como base para o Parecer GQ-181, esse sim vinculante (BRASIL, 1993; HAGE; PEIXOTO; VIEIRA FILHO, 2012a).

Após a revogação do Artigo 171 pela Emenda Constitucional nº 6 de 1995, o parecer da AGU, nº GQ-181 de 1998 reavaliou o Parecer nº GQ-22, concluindo na manutenção das restrições como constavam originalmente na constituição, tendo em vista que a simples revogação do referido artigo também não foi suficiente para reprimir¹⁰ tal norma legal, ou seja, para restaurar ao que era antes da constituição. Isso ocorre porque o ordenamento jurídico brasileiro não admite reprimir¹¹ visando a proteção das relações jurídicas (HAGE; PEIXOTO; VIEIRA FILHO, 2012a). “A teoria da recepção jurídica define que quando uma nova constituição entra em conflito com normas anteriores, as últimas são revogadas, exatamente como teria ocorrido com o § 1º do Artigo 1º da Lei nº 5.709, de 1971 (idem, p. 15)”. Assim sendo, se uma norma legal não for recepcionada, ou seja, se ela entrar em conflito com a constituição, ela pode facilmente deixar de existir, tornando impossível a recuperação de sua força e eficácia (idem).

O Parecer nº GQ-181 fez, então, uma importante observação no GQ-22 de 1994. Este, além de manter o entendimento anterior dos Pareceres AGU/LA-04/1994 e GQ-22, afastou a possibilidade de reprimir¹² do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971, acrescentando que não haveria impedimentos para que uma lei futura (ou seja, posterior à Emenda Constitucional nº 6, de 1995) estabelecesse restrições ao capital estrangeiro. Com a exclusão do Artigo 171 da CF, a ausência de nenhum marco jurídico análogo que pudesse ocupar o vazio jurídico deixado pela revogação significou somente a

¹⁰ Reprimir é a restauração de uma lei anteriormente revogada ou ato normativo impugnado. “Um direito pré-constitucional não mais vigente no momento da promulgação da nova constituição. O fenômeno só ocorre se houver disposição expressa na nova constituição” (PAULO; ALEXANDRINO, 2007, p.53)

¹¹ Salvo disposição expressa em contrário. Artigo 2º, § 3º, do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

desconstitucionalização do conceito de empresa brasileira. Por fim, é importante salientar que, ao contrário do que ocorreu com o Parecer nº GQ-22, o Parecer nº GQ-181 foi aprovado pela Presidência e publicado no Diário Oficial, o que determinaria a revogação do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971 e estenderia seus efeitos à toda administração pública federal (HAGE; PEIXOTO; VIEIRA FILHO, 2012a).

2.4 A revisão dos anos 2000

Desde a flexibilização dos anos 1990 e da implantação do real em 1994, os investimentos na agricultura brasileira cresciam de forma expansiva. A partir de 2007, contudo, os preços mundiais das commodities agrícolas atingiram níveis alarmantes, fenômeno conhecido como “agroinflação”. Essa situação durou até 2009, interferindo no aumento dos níveis globais de insegurança alimentar e crescimento da pobreza. Nesse período de alterações no cenário econômico internacional, o tema da corrida mundial por terras voltou à agenda internacional como produto da combinação das quatro crises mundiais, conforme destacadas no capítulo anterior. Como consequência, a compra de terras rurais por estrangeiros no Brasil passou a se multiplicar de maneira expressiva em 2008. Em razão desse aumento, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva voltou-se mais atentamente às consequências da revogação do art. 171 da Constituição (HAGE; PEIXOTO; VIEIRA FILHO, 2012a).

Para isto, foi criado um grupo de trabalho formado por diversos órgãos – dentre eles, a Casa Civil, o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a Advocacia Geral da União (AGU) –, com o objetivo de reexaminar os Pareceres GQ-22 e GQ-181 e de buscar alternativas legais que viabilizassem restrições de acesso à terra pelo capital estrangeiro. (HAGE; PEIXOTO; VIEIRA FILHO, 2012a). Nesse contexto, o cenário empresarial nacional contava com pelo menos quatro modelos de pessoas jurídicas:

- a) pessoas jurídicas brasileiras de capital social majoritariamente brasileiro;
- b) pessoas jurídicas brasileiras de capital social majoritariamente estrangeiro, detido por pessoas físicas ou jurídicas residentes ou com sede no Brasil;
- c) pessoas jurídicas brasileiras de capital social majoritariamente estrangeiro, detido por pessoas físicas residentes no exterior ou jurídicas com sede no exterior;

d) pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil (CASTRO; SAUER, 2017; HAGE; PEIXOTO; VIEIRA FILHO, 2012a).

De acordo com a avaliação empírica de Hage, Peixoto e Vieira Filho (2012a, p.36) “Em 2007 os imóveis rurais pertencentes a estrangeiros no Brasil representavam menos de 0,6% do total dos imóveis e ocupavam 0,7% do total da área rural”. Para se ter em comparação “entre 2003 e 2007, o crescimento do número de imóveis rurais no país, pertencentes a estrangeiros, foi de apenas 2%, enquanto a área ocupada por tais imóveis decresceu quase 25% (*idem*)”. De 2007 a 2010, no entanto, após a convergência das quatro crises globais, o número de imóveis rurais nas mãos de estrangeiros “cresceu em torno de 3%, enquanto a área ocupada aumentou cerca de 13%” (HAGE, PEIXOTO, VIEIRA FILHO, 2012a, p.37). Os autores observam ainda um crescimento muito elevado no Sudeste, devido à infraestrutura acessível, e no Norte, tendo em vista a Amazônia Legal (*ibid*).

Por outro lado, também eram notórias as falhas, ou a simples inexistência, de comunicação sobre aquisições estrangeiras de terras rurais brasileiras entre as Corregedorias de Justiça dos estados e o Incra, o que evidenciava a perda de controle jurídico sobre o capital estrangeiro. Nesse sentido, até o próprio Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) se mostrava incapaz de quantificar a distribuição do número de imóveis e da área por detentores estrangeiros por unidade da federação (CASTRO; SAUER, 2017).

Como resultado do exame realizado pelo grupo de trabalho dos órgãos federais, em razão desse aumento no fluxo de aquisições estrangeiras, a Advocacia Geral da União (AGU) iniciou, na segunda metade de 2007, uma nova análise da questão, revisando os Pareceres GQ-22 e GQ-181. Por conseguinte, em 3 de setembro de 2008 a AGU, por meio do Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ (BRASIL, 2010), revogou os Pareceres GQ-22 e GQ-181 e o reconhecimento da recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971, deste modo alterando a interpretação feita pelo Poder Executivo sobre a legislação vigente com o propósito de limitar o acesso externo às terras rurais brasileiras. Nesses termos, a situação de desregulamentação foi parcialmente revertida, com a consubstancialização dos Pareceres anteriores a partir da publicação do Parecer LA-01 pela AGU em 19 de agosto de 2010 (KOCSKA, 2017; HAGE; PEIXOTO; VIEIRA FILHO, 2012a).

Após contar aprovação do Presidente e ter sua publicação no DOU de 23 de agosto de 2010, o Parecer nº LA-01 obteve “efeito vinculante para todos os órgãos da administração pública federal” (HAGE; PEIXOTO; VIEIRA FILHO, 2012a, p.18), além

de estabelecer que “o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, fosse recepcionado pela Constituição de 1988” (idem), submetendo assim a pessoa jurídica brasileira de capital social, físico ou jurídico, majoritariamente estrangeiro, às regras da referida Lei, assim equiparando-a ao estrangeiro residente no Brasil e “à pessoa jurídica estrangeira autorizada a aqui funcionar” (idem). Assim sendo, as limitações impostas “à aquisição e ao arrendamento de imóveis rurais previstos na Lei nº 5.709, de 1971, e na Lei nº 8.629, de 1993, passaram a atingir, além das pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil, pessoas jurídicas brasileiras de capital social majoritário controlado por estrangeiros, sejam pessoas físicas, residentes no exterior, ou jurídicas, com sede no exterior” (HAGE; PEIXOTO; VIEIRA FILHO, 2012a, p.20).

Desta maneira, “o então consultor-geral da AGU, Ronaldo Jorge Araújo Vieira Júnior, responsável pela elaboração do parecer, adotou entendimento inteiramente oposto ao dos pareceres anteriores, ao defender que o § 1º do Artigo 1º da Lei nº 5.709, de 1971, [...], jamais teria perdido vigência” (HAGE, PEIXOTO, VIEIRA FILHO, 2012a, p.18), assegurando assim sua compatibilidade com a ordem constitucional de 1988, especialmente no que concerne a isonomia entre as limitações impostas às empresas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil e às pessoas jurídicas brasileiras controladas financeiramente por estrangeiros de sede ou domiciliados no exterior (HAGE, PEIXOTO, VIEIRA FILHO, 2012a). Nesse sentido, o parecer estabeleceu a necessidade de registro das aquisições de terras rurais nos cartórios de imóveis, e que as aquisições feitas por empresas brasileiras controladas por estrangeiros fossem comunicadas trimestralmente à Corregedoria de Justiça dos Estados e ao então existente Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A AGU também estabeleceu que a aquisição de imóveis rurais destinados à implantação de projetos agrícolas só seria permitida caso seus objetivos de negócio estivessem previstos em estatuto e que tal área não excedesse 50 MEI, além disso seria necessária a aprovação do MDA para a realização de tal projeto (BARBANTI, 2017).

Portanto, o Parecer LA-01 representou uma retomada decisiva da essência da Lei 5.709/1971, estabelecendo limites ao *Land Grabbing*. Nesse sentido, foram restituídos “os limites quantitativos de acesso, restringindo a compra de terras por estrangeiros a cinco mil hectares e a soma das terras a 25% da área total do município” (CASTRO; SAUER, 2017, p.46). Além disso, com base no Parecer, o Incra expediu a Instrução

Normativa nº 70¹², de 6 de dezembro de 2011, que “(...) dispõe sobre a aquisição e arrendamento de imóvel rural por pessoa natural estrangeira residente no País e pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, e dá outras providências” (INCRA, 2011, s.p.). Simultaneamente, grande parte dos investimentos estrangeiros na agricultura continuou sendo financiada por recursos públicos – provenientes, principalmente, do BNDES e do Fundo de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) – principalmente nas áreas de cultivo de soja, cana-de-açúcar, produção de etanol, e nos biomas amazônico e do cerrado (CASTRO; SAUER, 2017).

Os novos controles do Parecer LA-01 sobre o controle de terras agrícolas nacionais por pessoas estrangeiras geraram receios de que o investimento estrangeiro na forma de capital de risco *Private Equity* (PE) ou *Venture Capital* (VC) pudesse ser inibido do país. Desde o início do século, o capital externo tem participado intensamente do processo de expansão dos setores agroexportadores, como por exemplo os setores sucroalcooleiro e de celulose, além de ter participação de destaque nos grandes investimentos nas novas “regiões de fronteiras agrícolas produtoras de grãos e algodão” (HAGE; PEIXOTO; VIEIRA FILHO, 2012a, p.32). Desta forma, o IED na agricultura tem contribuído não apenas para o rápido crescimento da oferta das commodities brasileiras no mercado internacional, como para acelerar o desenvolvimento do padrão de acumulação capitalista no campo (HAGE; PEIXOTO; VIEIRA FILHO, 2012a).

Por outro lado, existe o risco de que toda ou a maior parte da produção agrícola aqui realizada por atores estrangeiros tenha como objetivo principal ser enviada para seus países de origem, ou que a presença desses investidores na agricultura esteja simplesmente voltada à especulação imobiliária rural, sem o interesse em investir nas terras para torná-las produtiva. Para discutir tais questões

“[...] a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) da Câmara dos Deputados criou, em outubro de 2011, uma subcomissão especial para analisar e propor medidas para disciplinar o processo de aquisição e a utilização de áreas rurais, no Brasil, por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras” (HAGE; PEIXOTO; VIEIRA FILHO, 2012a, p.33).

O relatório preliminar da subcomissão apresentou um diagnóstico do processo global de aquisição de terras agrícolas e um resumo de legislações estrangeiras similares, para fins comparativos, elaborado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE). Em

¹² Publicado no DOU em 9 de dezembro de 2011.

22 de maio de 2012 a subcomissão apresentou seu relatório final, que resultou na formulação de “um projeto de lei para regulamentar o Artigo 190 da CF” (HAGE; PEIXOTO; VIEIRA FILHO, 2012a, p. 33) que propunha alterar o “Artigo 1º da Lei no 4.131, de 3 de setembro de 1962, o Artigo 1º da Lei no 5.868, de 12 de dezembro de 1972, e o Artigo 6º da Lei no 9.393, de 19 de dezembro de 1996” (Câmara dos Deputados, 2012, *apud* HAGE; PEIXOTO; VIEIRA FILHO, 2012a, p. 33).

No entanto, desde 2007, no contexto das quatro crises globais, já existiam iniciativas parlamentares na tentativa de disciplinar a utilização das terras rurais adquiridas por estrangeiros (CASTRO, SAUER, 2017). Dentre estas, destaca-se o Projeto de Lei no 2.289, de 25 de outubro de 2007, “de autoria do deputado Beto Faro (PT-PA) (que também foi o relator da Subcomissão Especial da CAPADR)” (HAGE; PEIXOTO; VIEIRA FILHO, 2012a, p.34). Tal PL propõe regulamentar o Artigo 190 da CF/1988, alterando o Artigo 1º da Lei no 4.131, de 3 de setembro de 1962 que, além de dar outras providências, tem como objetivo “disciplinar a aquisição e o arrendamento de imóvel rural, por pessoas estrangeiras, em todo o território nacional” (HAGE; PEIXOTO; VIEIRA FILHO, 2012a p.34). Ademais, a definição de capital estrangeiro também seria modificada, revogando a Lei nº 5.709/1971. O Projeto de Lei seguiu apensado à outros três – PL nº 2.376, de 2007; PL nº 3.483, de 2008; e o PL nº 4.240, de 2008 – “[...] até ser aprovado na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), em novembro de 2010, na forma de um projeto de lei substitutivo” (idem), que atualmente segue sujeito à apreciação do Plenário com regime de tramitação de urgência (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007).

2.5 Cenário contemporâneo: regular o Land Grabbing?

Atualmente, de acordo com a legislação (art. 7º, §2º, Decreto 74.965/74), para que pessoas físicas estrangeiras obtenham imóveis rurais no Brasil, exige-se que: tal imóvel tenha área entre três e 20 MEI; o adquirente não pode ter outro imóvel rural no país; o adquirente deve ter a autorização do Incra e a escritura da compra efetuada no Registro de Imóveis; o adquirente deve ter filho brasileiro ou ser casado com pessoa física brasileira sob comunhão de bens. Além disso, existe ainda um limite dado a soma total das áreas rurais pertencentes a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, sendo estes impedidos de adquirir 25% da área do município onde tais imóveis se localizem. Ao mesmo tempo, pessoas de uma mesma nacionalidade também são impedidas de adquirir,

em cada Município, mais de 10% da área do mesmo (art. 12º, Lei 5.709/71) (BRASIL, 1988; BARBANTI, 2017; KOCSKA, 2017).

Para estrangeiros interessados em adquirir imóvel rural maior que 20 e menor que 50 MEI, ou em adquirir um segundo imóvel, se faz necessária, além da autorização do Incra, a aprovação de um projeto sobre a atividade que se pretende realizar no local (art. 3º, Lei 5.709/71). Contudo, se a pessoa física estrangeira estiver desejosa adquirir um imóvel rural maior que 50 MEI, ou se os limites percentuais de aquisição no município forem ultrapassados do estabelecido, é obrigatória a autorização do Presidente da República por decreto, juntamente com o Conselho de Segurança Nacional ou do Congresso Nacional, dependendo da localização do terreno (art. 7º, § 5º, Decreto 74.965/74) (BRASIL, 1988; BARBANTI, 2017; KOCSKA, 2017).

Por sua vez, para pessoas jurídicas estrangeiras ou brasileiras de capital majoritariamente estrangeiro, as restrições aumentam: para imóveis de até 100 MEI, é necessário que o terreno cumpra de maneira clara os objetivos estatutários da pessoa jurídica (art. 5º, Lei 5.709/71) e obtenha a autorização dos órgãos responsáveis pela atividade que pretenda ser desenvolvida (art. 5º, §1º, Lei 5.709/71, Incra IN 76/2013). No caso de imóveis maiores que 100 MEI, exige-se a autorização do Congresso Nacional (art. 23, § 2º, da Lei 8.629/93 e art. 6º, §1º; Incra IN 76/2013) (BRASIL, 1988; BARBANTI, 2017).

Pretendendo flexibilizar as regulações impostas durante o governo Lula (2003-2011), a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados, através do deputado relator e integrante da bancada ruralista, Newton Cardoso Júnior (PMDB-MG), propõe o Projeto de Lei nº 4059/2012. O escopo do novo PL é a alteração do artigo 190 da CF/1988 (art. 1º da Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962), que rege a definição de capitais estrangeiros (BARBANTI, 2017). Ademais, o projeto pretende ainda extinguir o Sistema Nacional de Cadastro Rural e a Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária do Incra.; retirar as restrições sobre a aquisição e arrendamento de terras para estrangeiros, dispensando a licença ou autorização a compra e arrendamento de imóveis rurais de até quatro e dez módulos fiscais, respectivamente, por estrangeiro; excluir pessoas jurídicas brasileiras com capital estrangeiro majoritário das restrições; excluir restrições em casos de sucessão legítima, entre outras medidas (TAMARINDO; PIGATTO; BORGES JR, 2017).

Tal projeto teve origem em 22 de maio de 2012, a partir de um texto de autoria do deputado Marcos Pontes (DEM-MG), na época presidente da Frente Parlamentar da

Agricultura (FPA), transformado em PL pela Comissão de Agricultura da Câmara e, posteriormente, apensado ao PL 2.289/2007 apresentado pelo deputado Beto Faro (PT-PA). A partir de uma sequência de propostas jurídicas que representam uma diminuição do Estado brasileiro frente ao capital estrangeiro investidor, o projeto não impõe limites para a aquisição de terras por estrangeiros, não exige autorização de funcionamento das pessoas jurídicas no país e suprime a obrigatoriedade de residência para pessoas físicas. Com o aumento da área livre ao arrendamento estrangeiro sem a necessidade de autorização ou licença, o controle do limite territorial fica comprometido, o que significaria, na prática, arrendamentos superiores a área de países como a Bélgica, a Guiné-Bissau e Taiwan (CASTRO; SAUER, 2017).

Assim sendo, o PL nº 4.059/2012 fortalece o *Land Grabbing* na medida em que decreta o fim do cadastro de todos os possuidores de imóveis rurais e abre a possibilidade de que pessoas jurídicas brasileiras de capital majoritariamente estrangeiro, ou pessoas jurídicas inteiramente estrangeiras de sede no exterior, possam adquirir terras brasileiras sem restrições. Essa abertura legal estimula a aquisição de imóveis rurais sem precedentes por estrangeiros, ao mesmo tempo em que negligencia um controle mais rigoroso sobre a faixa de fronteira ou sobre regiões estratégicas, como a Amazônia Legal (CASTRO; SAUER, 2017).

Contudo, ainda que a FPA discorde de qualquer limitação ao projeto, a liberação não é completa, pois o artigo 3º do PL ainda enumera alguns impedimentos, mesmo que de forma indireta, à aquisição de terras rurais por: fundos soberanos ou estatais de outros países; por organizações não-governamentais ou fundações particulares com atuação no território nacional e sede no exterior ou cuja maior parte de seu recurso provenha de uma mesma pessoa estrangeira; e por estrangeiros que possuam um quarto da área total do município em que se encontram (KOCSKA, 2017). Essas proibições excluem as “Companhias de Capital Aberto com ações negociadas em bolsa de valores no Brasil ou exterior, [...] os casos de direitos reais ou pessoais de garantia, e a [...] participação do Incra nos registros” (SCHLOSSARECKE, 2016, p.27), tendo como obrigatoriedade, apenas, “o envio dos relatórios dos cartórios de registro de imóveis à Corregedoria Geral de Justiça do Estado” (SCHLOSSARECKE, 2016, p.28). Ainda permanecem excluídas “a reserva legal e áreas de preservação permanente” (idem).

A tendência entreguista do PL 4.059/2012 encontrou uma conjuntura política propícia a seu avanço no congresso a partir de 2 de dezembro de 2015, com o início da crise democrática e constitucional brasileira que resultaria no *impeachment* da presidente

Dilma Rousseff em 31 de agosto de 2016. A subsequente ascensão de seu vice, Michel Temer, no poder abriu uma janela de oportunidades para os setores do agronegócio nacional e do capital internacional interessados na regulamentação do acesso estrangeiro às terras rurais. Antes mesmo de assumir o poder, ainda como presidente interino, Michel Temer já havia se mostrado favorável à revisão do Parecer LA-01. Mesmo com o apoio do governo, o deputado Marcos Pontes reconhecia as divergências envolvidas no assunto, esclarecendo que a pauta não entraria para votação no ano de 2016. Não obstante, a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) tem permanecido, desde então, com uma estratégia agressiva de tramitação da pauta através do encaminhamento de emendas e medidas provisórias e acelerando projetos em comissões de sua influência (CASTRO; SAUER, 2017).

De acordo com o atual governo, a liberalização resultaria na ampliação de crédito rural e aumento da atratividade de investimentos estrangeiros em logísticas agrícolas como principais benefícios (CASTRO; SAUER, 2017). “Prevendo flexibilizar esses limites, o deputado federal Newton Cardoso Jr. (PMDB/RJ) afirmou que a aprovação da nova lei poderia gerar investimentos estrangeiros no Brasil da ordem de R\$ 150 bilhões, ou mais” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA, 2017, *apud* BARBANTI, 2017, p.138). O atual ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Blairo Maggi, um dos maiores produtores mundiais de soja, também se declarou favorável à medida, com tanto que esta beneficiasse atividades produtivas de curto ciclo e excluísse as culturas anuais, como a soja (BARBANTI, 2017).

Por outro lado, o fomento à prática do *Land Grabbing* no Brasil tem sido contestado por diversos movimentos e seguimentos sociais, que consideram o fenômeno como parte do programa liberal que tem sido imposto no país com o apoio do poder Legislativo e Judiciário (CASTRO; SAUER, 2017). De acordo com Amaral (2016, *apud* CASTRO; SAUER, 2017, p.49), “em 22 de novembro de 2016, povos indígenas, pescadores artesanais, quilombolas e quebradeiras de coco cercaram o Palácio do Planalto levando cartazes com os escritos “Ruralista e terra pra estrangeiro: tudo a ver”[...].”, em um movimento reivindicatório contra o retrocesso, a tomada de seus direitos e de seus territórios (idem).

Tendo em vista que o Brasil é o segundo produtor mundial de alimentos, e que provavelmente se tornará o primeiro nos próximos dez anos, o *Land Grabbing* tem se colocado como questão geopolítica, de usurpação da competência federal e de risco à soberania nacional, fatos até então reconhecidos pela União e pelo Incra (BARBANTI,

2017). Ao mesmo tempo, a participação de pessoas estrangeiras na compra de terras agrícolas ainda é pouco expressiva quando comparada à totalidade dos imóveis rurais destinados à agroexportação (HAGE; PEIXOTO; VIEIRA FILHO, 2012a). Portanto, o fomento da aliança do setor agroexportador nacional com o capital financeiro internacional, através do PL 4.059/2012, representa a expulsão e a marginalização dos povos campesinos, quilombolas e indígenas que vivem da terra, ao mesmo tempo em que põe em risco as agendas de reforma agrária, distribuição equitativa da terra e demarcação territorial (CASTRO; SAUER, 2017).

Desde as primeiras tentativas de limitar o acesso de estrangeiros aos imóveis agrícolas nacionais na década de 1960, passando pela liberalização da década de 1990, pela tentativa de controle pelo Parecer LA-01 de 2010, até então, percebe-se como a tentativa de redução das barreiras à apropriação internacional de terras no território brasileiro tem colocado em evidência forças que avançam sobre biomas estratégicos e repercutem diretamente no aumento do preço da terra, na expropriação de milhões de camponeses e indígenas, e na fragilização das políticas de acesso à terra e de lutas históricas pela reforma agrária e demarcações de territórios (CASTRO; HERSHAW; SAUER, 2018). Assim sendo, as novas pressões de fomento ao *Land Grabbing* no Brasil pela PL 4.059/2012 emergem como um novo ciclo de expansão do capital para os setores internos e externos envolvidos na territorialização do agronegócio, além de contribuir para a valorização do preço das terras e nas intensificações das tensões entre classes no campo (CASTRO; SAUER, 2017).

Assim sendo, percebe-se a importância da manutenção do controle nacional sobre a inserção do capital externo na economia, condicionando-o à marcos regulatórios que limitem o acesso estrangeiro generalizado à terra. Destarte, se faz necessário o registro e a atualização dos dados das terras brasileiras e de seus proprietários, assim como a cautela com os fundos de investimento que objetivam a cooptação da produção primária com potencial de agravar a insegurança alimentar do país (HAGE; PEIXOTO; VIEIRA FILHO, 2012a). De acordo com Castro e Sauer (2017), devido as atuais relações sociais desiguais do campo, a hipótese de regulamentação do fenômeno do *Land Grabbing* no sentido de conceber o lado positivo de tais investimentos e mitigar, simultaneamente, o lado negativo por via do controle estatal parece um tanto quanto distante à realidade brasileira. Essa incapacidade é sobressaída tendo em vista que o Estado brasileiro tem perdido o controle efetivo sobre as aquisições desde o crescimento na demanda mundial

por terras, ao mesmo tempo em que tem permitido a marginalização de setores sociais que representam uma alternativa a esse desenvolvimento.

Por fim, de acordo com Fairbain (2015 *apud* PEREIRA, 2018), essas medidas legais para conter o avanço do capital internacional sobre as terras agrícolas brasileiras se mostraram muito territoriais e estadocêntricas, enquanto que o processo do *Land Grabbing*, por outro lado, tem se mostrado cada vez mais desterritorializado e financeirizado, uma vez que é regido por capitais altamente dinâmicos e voláteis. Segundo a autora, as leis brasileiras não condizem com o contexto global atual, e a melhor defesa contra o *Land Grabbing* seria, em contrapartida, o fomento de políticas públicas em defesa do pequeno produtor, da soberania alimentar e da posse da terra pelas comunidades tradicionais, camponesas e indígenas, enfraquecendo assim a possibilidade de ameaça externa.

2.6 Breves apontamentos sobre o registro da titularidade dos imóveis rurais brasileiros

Como demonstrado ao longo do capítulo, o campo brasileiro é palco histórico de uma série de disputas pelo direito de posse e usufruto da terra por diversos setores da sociedade. Essa disputa se dá em um ambiente onde historicamente poucos indivíduos têm controlado imensas frações de terrenos agricultáveis e muitos carecem do direito ao acesso à terra. Tal concentração fundiária tem suas bases fisiológicas criadas a partir de um modelo de desenvolvimento amparado pela legislação fundiária brasileira que, à princípio, garantiu facilidades à apropriação de terras nacionais a partir da regularização da posse legal das terras apenas com a comprovação de sinais de ocupação, além de não impor tributações ou limites ao tamanho das propriedades (SAUER; LEITE, 2012).

Atualmente, a entrada de investidores estrangeiros vem se somando a essa disputa, por um lado contribuindo para as forças que expropriam, concentram terrenos, exploram e reduzem demandas populares do campo, e por outro, materializando o processo de transformação da terra em commodity (SAUER; LEITE, 2012). A partir da constatação do aumento pela demanda por terra, esta breve seção tem como objetivo ressaltar as condições nacionais de controle de terras no país a partir dos dados disponibilizados pelo Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) do Incra (HAGE; PEIXOTO; VIEIRA FILHO, 2012a).

Tendo em vista a necessidade de garantir maior controle sobre as aquisições de terras nacionais, em 12 de dezembro de 1972 foi criado o Sistema Nacional de Cadastro Rural

(SNCR), pela lei 5.868 e regulamentado pelo Decreto no 72.106, de 18 de abril de 1973, com o objetivo de sistematizar uma base de dados e elementos sobre os imóveis rurais e seus detentores, arrendatários ou parceiros, assim como de terras ou florestas públicas (HAGE;PEIXOTO;VIEIRA FILHO, 2012a). Por meio dos dados declarados por aqueles que possuem ou controlam a terra, o sistema emite o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) e também serve como base para o Incra mensurar a estrutura fundiária do campo brasileiro e planejar políticas públicas (GOVERNO FEDERAL, 2018)

No entanto, existe um descompasso entre o registro das titularidades estrangeiras na base de cadastro rural brasileira e a efetiva extensão do *Land Grabbing* no território nacional. De acordo com Hage, Peixoto e Vieira Filho (2012b), isso ocorre porque não constam os dados relacionados aos imóveis rurais pertencentes a pessoas jurídicas brasileiras com participação majoritária de capital estrangeiro durante a vigência do parecer nº GQ-181 de 1998, uma vez que tal registro e autorização eram dispensados. Somente a partir de 23 de agosto de 2010, quando a autorização de aquisição pelo Incra volta a ser exigida com a publicação do parecer nº LA-01, os dados voltam a aparecer nos registros. Também se constata uma incoerência de informações, justificada pelo Incra, para os estados de Alagoas, Bahia, Goiás, Minas Gerais e Mato Grosso durante o ano de 2009 por um equívoco cometido durante a cooptação dos dados pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), e uma ausência de dados, principalmente sobre o estado do Paraná.

Atrelado a isso, o próprio Incra não dispõe de métodos eficazes de fiscalização. Para o recolhimento das informações, o órgão depende da prestação de informação dos próprios cartórios locais. Existem indícios de arredondamento de valores e números repetidos, o que coloca em dúvida a própria competência e legitimidade do órgão público (SAUER; LEITE, 2012; BARBANTI, 2017). Segundo Barbanti (2017), a desconfiança a respeito dos dados nacionais de cadastro de terras pertencente a estrangeiros tem persistido durante anos e a existência de uma série de falhas de mensuração surge como efeito das pressões vindas de uma camada da sociedade que não tem interesse de divulgar informações sobre suas propriedades de terra.

Uma análise feita pelo mesmo autor sobre a burocratização do Incra, sugere que, apesar da dissincronia da informação apresentada com a realidade, tal órgão tem pleno acesso as informações verídicas sobre a estrutura da propriedade fundiária brasileira, uma vez que a autorização do presidente do Incra é peça fundamental nos trâmites burocráticos para que ocorra a aquisição de terras agrícolas por estrangeiros. Nesse sentido, o que fica

claro é a existência de uma incoerência: mesmo que o SNCR tenha informações incompletas, por qualquer motivo, o Incra e o governo nacional têm outros meios de quantificar as parcelas de terras nacionais controladas por estrangeiros. Assim sendo, a ausência de transparência para os dados que deveriam ser públicos não tem justificativa (BARBANTI, 2017).

2.7 Discussões e questionamentos finais

De acordo com o que vimos até agora, o fenômeno global do *Land Grabbing* tem incidido sobre o Brasil, colocando o país como alvo de compradores e arrendadores estrangeiros, muitas vezes em parceria com atores nacionais. O recente estímulo a este fenômeno, através da proposição do Projeto de Lei 4059/2012, emerge como oportunidade para o agronegócio realizar grandes lucros no mercado de terras. Simultaneamente, de acordo com a lógica de mercado, a promoção da demanda significa o aumento de preços, então as terras tendem a ficar mais caras tanto para investidores, quanto para a realização de políticas de reforma agrária. Assim sendo, a proposta da PL 4059/2012 nos alerta à importância latente de compreender os interesses da Bancada Ruralista no processo de abertura na legislação para facilitar a aquisição de terras rurais por estrangeiros, evidenciando não só o movimento de apropriação e controle do território brasileiro, mas todas as problemáticas e desdobramentos provocados por esse movimento (CUNHA, 2017; MST, 2016a).

Teorias realistas das RI sugerem o fenômeno como uma incoerência, tendo em vista que ao ceder o controle de seu território a atores externos, o Estado acaba agindo de modo antagônico as premissas comuns ao estudo de tal teoria, que destaca a centralidade estatal com o objetivo principal de manter sua sobrevivência, utilizando-se de mecanismos de poder para tanto (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). Contudo, quando observamos o fenômeno a partir de uma perspectiva de EPI, somos capazes de investigar de que forma o Estado e seus processos políticos afetam a concentração da renda e o aumento da pobreza, como as decisões e interesses políticos influenciam as atividades econômicas (GILPIN, 2002). Destarte, abre-se a possibilidade para que consideremos as interações dinâmicas entre atores nacionais e estrangeiros na disputa pelas terras mundiais, influenciando assim na flexibilização ou restrição da legislação nacional no que confere a questão do *Land Grabbing* no país. Ao mesmo tempo é válido ressaltar a posição variante do governo brasileiro até então, não havendo, portanto, um posicionamento nacional determinante acerca do tema.

É sabido que o *Land Grabbing* é um fenômeno que abarca diversas forças econômico-políticas mundiais, e que, para que fosse realizado um estudo completo do potencial dessas forças em conjunto, seria necessária uma análise mais exaustiva de seus elementos, o que não é o objetivo deste trabalho. Contudo, esta monografia pretende oferecer uma contribuição inicial a respeito da posição do grupo político do legislativo – Frente Parlamentar da Agropecuária, mais especificamente a Bancada Ruralista – que têm particular interesse na proposição de leis que facilitem ou dificultem o investimento externo em terras rurais brasileiras. Deste modo, pretendemos responder as seguintes perguntas: se o Brasil é uma potência do agronegócio, com perspectiva de ampliar o domínio sobre o comércio internacional, porque a bancada ruralista quer flexibilizar a venda de terras para estrangeiros? Por que não controlar essas terras e lucrar com as exportações?

O surgimento de um capital financeiro internacional diretamente atrelado ao agronegócio brasileiro esconde, portanto, um interesse na especulação imobiliária das terras. De acordo com Boechat, Pitta e Toledo (2017 *apud* PITTA; MENDONÇA; BOECHAT, 2017), após a crise econômica mundial de 2008, houve uma queda acentuada nos preços das commodities agrícolas no mercado internacional, acompanhada pela retomada de sua inflação por um curto período e uma nova tendência de depreciação dos preços dessas commodities a partir de 2012, que vem se acentuando até os dias atuais. Simultaneamente, os preços das terras brasileiras seguem uma tendência contrária, e o aumento de sua inflação sugere um processo de deslocamento especulativo do mercado das commodities agrícolas para o mercado de terras. Nossa hipótese, como veremos a seguir, é a de que a valorização do preço das terras se configura como uma oportunidade de lucros para os grandes proprietários nacionais, pois esta transformou-se em ativo financeiro a parte, independentemente da cotação internacional do valor das commodities, passando a ser comercializada de forma independente (PITTA; MENDONÇA; BOECHAT, 2017).

3- LAND GRABBING COMO INTERESSE DO SETOR RURALISTA BRASILEIRO

3.1 Arcabouço histórico da organização do setor ruralista como grupo político no congresso brasileiro.

Desde o período colonial o setor ruralista vem delineando, a partir da concentração fundiária e de seu acesso facilitado à burocracia estatal, sua sobrevivência e permanência como classe dominante no poder. Como a posse de terras agrícolas no Brasil não significa apenas acumulação patrimonial, mas também fonte de prestígio social e poder político, a questão da propriedade da terra sempre esteve no cerne dos principais debates relacionados ao desenvolvimento nacional (XAVIER, s.d.). O surgimento da Bancada Ruralista no congresso é a exemplificação de como essa oligarquia tem se apoderado do aparato Estatal para defender seus interesses de classe e perpetuar sua existência pela prática de uma política que remete aos moldes coloniais (SIMIONATTO, COSTA, 2012; PEREIRA; XAVIER, 2016). Nesse sentido, o presente capítulo tem como objetivo dar início à tentativa de explicar o interesse deste setor no fomento ao *Land Grabbing* no Brasil pela PL 4.059/2012 na medida em que tal projeto pode contribuir para seu fortalecimento político e econômico como classe social dominante.

Caracterizado por uma herança histórica e econômica baseada no desenvolvimento rural, as decisões políticas do Estado brasileiro sempre estiveram atreladas aos interesses dos grandes agricultores (FERREIRA, 2017; RIBEIRO, 2016). Após a queda da produção de pau-brasil, a expansão do mercado internacional do açúcar fez com que tal atividade econômica fosse escolhida pelos portugueses para ser desenvolvida a nível mercantilista na colônia. O cultivo do açúcar não só era capaz de angariar lucros para a metrópole como atraia também o interesse de colonizadores lusitanos, o que resultou na adoção do regime das sesmarias e das capitâncias hereditárias. Esses foram os primeiros passos para a construção de uma economia agroexportadora no Brasil, onde se cultivava monocultivos de cana-de-açúcar em grandes extensões de terra em prol da máxima produtividade para atender o mercado externo (STOLZ; GUSMÃO, 2017).

Mesmo com a independência do Brasil no século XIX e a implantação da Lei de Terras de 1850 a situação não se alterou, mas pelo contrário, solidificou as bases do nosso desenvolvimento latifundiário e desigual. O setor ruralista aproveitou o momento de emancipação política do novo país para favorecer seu acesso às estruturas estatais e, por consequência, seu domínio (SIMIONATTO; COSTA, 2012). O cerne de seu fortalecimento como classe organizada na política vem se dar, contudo, a partir da era

Getúlio Vargas, com a participação decisiva de parlamentares que defendiam incisivamente os interesses do setor e iniciando o processo transferência de terras públicas para o domínio privado (STOLZ; GUSMÃO, 2017).

As primeiras bancadas suprapartidárias do congresso datam surgimento entre os anos de 1945 e 1946. Nesse meio tempo, apesar das políticas agrícolas terem perdido centralidade como principal política desenvolvimentista com a hegemonia do programa nacional de industrialização, uma onda tecnológica atinge o país transformando profundamente a agricultura brasileira que, a partir da década de 1950, passa por uma intensa mecanização com a emergência internacional das tecnologias agrícolas da Revolução Verde (SIMIONATTO; COSTA, 2012). Com a ascensão da Ditadura Militar (1964-1985), para dar cabo a essa inovação, o Estado lança um conjunto de políticas econômicas para a agricultura conhecidas como “modernização conservadora” (PALMEIRA E LEITE, 1998 apud FERNANDES, 2016).

Durante o regime militar, apesar das liberdades políticas e de expressão, incluindo o recém-formado movimento ruralista suprapartidário do congresso, terem se enfraquecido e se submetido ao jugo do controle estatal, as políticas adotadas pelo governo garantiam o apoio incondicional e irrestrito aos interesses econômicos e políticos dos grandes proprietários rurais (XAVIER, s.d.; SIMIONATTO, COSTA, 2012). Em contrapartida, os níveis de desigualdade no campo sofriam considerável aumento. Como subproduto das políticas de desenvolvimento rural desigual adotadas pelos governos anteriores, aprofundavam-se os conflitos sociais entre camponeses, que lutavam pelo direito de usufruto da terra e o reconhecimento de seu papel social, e o patronato rural brasileiro (FERNANDES, 2016).

A modernização agrícola do período militar iniciou-se com a união entre os setores industriais e agrícolas, o que proporcionou a introdução dos novos padrões de produção e de uso tecnológico no campo (SIMIONATTO; COSTA, 2012). Nesse período foi criado, no âmbito legislativo, o Estatuto da Terra, responsável por fundamentar o processo de modernização econômica, social e tecnológica do mundo agrícola brasileiro. Paralelamente, na medida em que o discurso em defesa da propriedade privada rural se fortalecia, com a democracia eram enterradas, de uma vez por todas, as pretensões do último presidente eleito, João Goulart, de realizar uma ampla reforma agrária pelo país. Como consequência, aprofunda-se a violência e a grilagem, com a classe latifundiária valendo-se de bruta perseguição e assassinato de camponeses e demais atores envolvidos

na contestação das injustiças sociais do campo (SIMIONATTO, COSTA, 2012; FERNANDES, 2016; XAVIER, s.d.).

Com a conclusão do processo de modernização da agricultura, o fim do governo militar e a redemocratização, os setores rurais perceberam que estavam em um momento propício para retomar sua articulação no congresso (SIMIONATTO; COSTA, 2012). Contudo, a década de 1980 apresentava seus limites ao patronato rural. Acostumado em manter o poder e influência no aparato político e institucional do estado durante os governos anteriores, as classes dominantes do campo viveram a crise da dívida e a escassez de recursos estatais para o financiamento da agropecuária no Estado Novo. Nesse sentido, as relações historicamente íntimas entre a classe ruralista e o Estado passaram por momentos de tensão e cisão em meio à transição política. Esse processo refletiu a necessidade de uma renovação da organização política de classe, com a diversificação do espaço de ação para a defesa dos interesses agroexportadores em meio ao período Constituinte (FERNANDES, 2016).

Ao longo da segunda metade da década de 1980, o movimento organizado dos trabalhadores rurais também passou a exercer considerável pressão com o intuito de contrabalancear o poder dos latifundiários na negociação de seus interesses (STOLZ; GUSMÃO, 2017). O reordenamento dos arranjos de poder provocados pelo renascimento democrático significou a oportunidade de renovação das estratégias de luta dos movimentos sociais e, em particular para a classe camponesa, uma possibilidade de acesso mais justo ao usufruto das terras agrícolas. Um reflexo desse fortalecimento é o surgimento do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), como movimento de grande projeção nacional e internacional, que lutava contra a sobrepujança de direitos do patronato rural sobre os trabalhadores do campo, responsável por inserir questionamentos sobre a garantia de direitos democráticos e da função social da terra na pauta de discussões da sociedade (XAVIER, s.d.).

Nesse clima de reivindicações, “o governo da Nova República prometeu assentar um milhão e quatrocentas mil famílias no período compreendido entre 1985 e 1989” (Lauro Mattei, 2012 *apud* STOLZ; GUSMÃO, 2017), como parte das promessas políticas da Assembleia Nacional Constituinte¹³. Assim, o fortalecimento da classe trabalhadora, atrelado a emergência da questão da justiça social à um maior número de pessoas e a promessa política de implantação do I Plano Nacional de Reforma Agrária, apresentou-

¹³ Contudo, de acordo com Lauro Mattei (2012 *apud* STOLZ; GUSMÃO, 2017), foram efetivamente assentadas apenas oitenta e cinco mil famílias.

se como uma ameaça à oligarquia rural, reforçando o vácuo político existente na sua representação na Nova República, o que daria abertura para a emergência da União Democrática Ruralista (UDR) no congresso (FERNANDES, 2016; XAVIER, s.d.).

Tendo em vista tal crise de representação, durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e 1988, um grupo de políticos ligados a classe agroexportadora inicia um trabalho conjunto para que seu interesse de classe fosse assegurado em dado momento de transição, principalmente no que se relacionava à defesa da propriedade privada no campo (FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA, s.d.). Assim, com o renascimento do período democrático e como resposta ao fortalecimento dos movimentos populares do campo, nasce a União Democrática Ruralista, germen do que posteriormente será conhecido como Bancada Ruralista, atuando em prol dos interesses dos grandes produtores rurais, independente do partido ao qual originalmente pertençam, e sendo eficaz em inserir já no texto da Constituição Federal de 1988 pressupostos que assegurassem seus interesses (STOLZ; GUSMÃO, 2017).

Liderados por Ronaldo Caiado, o grupo organizou diversas reuniões com latifundiários de todo o país, demonstrando o risco que tal classe corria com a possibilidade de aprovação do projeto da reforma agrária, e conclamando-os em torno do mesmo interesse em proteger a propriedade da terra (XAVIER, s.d.). Destarte, tal articulação classista do patronato rural no Congresso Nacional Constituinte foi responsável por organizar politicamente os setores mais modernizados da agricultura brasileira, reunindo a Sociedade Rural Brasileira (SRB), a Organização das Cooperativas Brasileira (OCB), Sociedade Nacional da Agricultura (SNA) e a ala renovada da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), sobre uma mesma frente ofensiva (FERNANDES, 2016).

A formação da UDR no contexto da Assembleia Constituinte tinha como objetivo imediato impedir a normatização dos artigos relacionados à Reforma Agrária e deslegitimar as lutas políticas do MST. Em seus primeiros anos de formação, apesar de contar com a participação de menos de vinte parlamentares, já era percebido relevante poder de atuação do grupo político, com clara participação de parte da elite nacional em sua estrutura componente. Um dos traços mais característicos do movimento eram seus traços violentos e autoritários firmados pela postura cultural da dominação de classe do patronato rural, além de sua observável organização no congresso para defender as propostas de cunho mais conservador, como por exemplo a eleição indireta para o

presidente José Sarney no contexto da redemocratização do país (SIMIONATTO; COSTA, 2012; PEREIRA; XAVIER, 2016).

De acordo com Ivo (1989, p.65 *apud* FERNANDES, 2016, p.11), no contexto da Constituinte, “[...] o crescimento de pluralidade das organizações de interesse no âmbito da sociedade civil e a consolidação do legislativo, [...] como espaço privilegiado para o exercício da representação de interesses”, apontam como canal que favorecia a concretização dos objetivos políticos do setor ruralista no país (FERNANDES, 2016). Nesse sentido, percebe-se desde a transição para o regime democrático, o surgimento de um poder de classe dentro do próprio aparelho burocrático estatal, garantindo maior espaço para a prática de lobby, limitando o papel representativo do executivo e reforçando o predomínio da propriedade latifundiária em detrimento dos direitos das demais classes vulneráveis do campo. É válido destacar que, durante sua atuação política, os representantes do setor ruralista frequentemente distanciavam as demais classes sociais de seus contextos histórico e social para serem classificadas, de modo pejorativo e mentiroso, simplesmente como “invasores de terras” (PEREIRA, XAVIER, 2016).

O discurso adotado pelos parlamentares da UDR exprime o tom autoritário, violento, conservador e vitimista, do qual o grupo reclama seu direito de posse perante as outras camadas sociais do campo. Com ele, nega-se a responsabilidade de causa social ou ambiental, centrando-se exclusivamente no fortalecimento das estruturas oligárquicas de poder. A retórica de classe adotada pelo setor rural foi adaptada, e sua defesa se firmou no discurso desenvolvimentista da “vocação agrária nacional” onde, por um lado, o latifúndio monocultor e capitalizado de exportação era apresentado como o que havia de mais moderno e, por outro, a agricultura familiar apresentava-se como o que havia de mais atrasado e desprovido de tecnologias (PEREIRA; XAVIER, 2016). Através do argumento da produtividade espetacular da grande produção capitalizada, o patronato rural conseguiu enfraquecer a tese em defesa da Reforma Agrária como estratégia de desenvolvimento, enquanto reafirmou seu projeto político conservador e hegemônico (FERNANDES, 2016).

A partir de 1985 ocorre ainda uma cisão dentro da UDR, devido as dualidades existentes dentro do grupo. Como alternativa ao radicalismo de Ronaldo Caiado, surge a Frente Ampla da Agropecuária Brasileira (FAAB) que, apesar de demonstrar alinhamento ao trabalho da UDR de proteção a propriedade da terra na Constituinte, emerge como grupo moderado, disputando o apoio das classes rurais dominantes. Na FAAB concentraram-se a CNA, SRB, e OCB, unidos em torno da mesma insatisfação com o

governo Sarney, com o corte nas políticas de subsídio à agricultura e com o persistente desgaste político do setor. Por fim, após a Constituinte de 1988, o rearranjo de forças dentro do bloco político acabou por concretizar a FAAB como novo grupo hegemônico do patronato rural no Congresso. Agora liderados pela OCB, o grupo passou a assumir uma abordagem neoliberal das políticas agrícolas, defendendo a redução da intervenção estatal e abertura econômica, e intensificando práticas de lobby e articulação parlamentar (FERNANDES, 2016). Este episódio é importante pois evidencia que não se deve supor unidade ou homogeneidade em tal grupo político.

Assim, desde à redemocratização dos anos 1980, diversos atores e entidades já participavam do processo decisório sob uma base organizada de representação dos interesses dos grupos dominantes do campo, tanto no Congresso Nacional como perante à sociedade (FERREIRA, 2017; RIBEIRO, 2016). A classe foi responsável por desenvolver a agricultura de um modo excludente, na medida em que mobilizava grandes esforços no congresso para impedir o desenvolvimento de iniciativas capazes de desconcentrar a terra, como por exemplo as do Plano Nacional de Reforma Agrária da Constituição de 1988, ou na pressão que exercia sobre o movimento migratório de camponeses para os centros urbanos. A atuação desse grupo no congresso nacional instrumentalizou a precarização do trabalhador rural, a concentração das terras e, consequentemente, da renda do campo (STOLZ, GUSMÃO, 2017; XAVIER, s.d.; FERNANDES, 2016).

Após o efetivo trabalho da FAAB no resguardo dos privilégios do patronato rural na Constituição Federal de 1988, a Bancada Ruralista manteve sua atuação como grupo organizado e influente no congresso. Em 1993, com a criação da Associação Brasileira de *Agribusiness*, o setor consolidou sua hegemonia, dissolvendo a UDR e fundando, dois anos depois, a Frente Parlamentar da Agricultura a partir de ata assinada por seus deputados e senadores componentes (FERNANDES, 2016; STOLZ; GUSMÃO, 2017). Contudo, foi apenas a partir do Ato da Mesa nº 69 do ano de 2005, com a normatização e regulamentação das frentes parlamentares junto à Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, que o grupo se adequou às regras de regulamentação e, em 2008, passou oficialmente a se denominar Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), apesar de continuar sendo conhecido popularmente pelo título de “Bancada Ruralista” (FERREIRA, 2017; RIBEIRO, 2016).

Com a regulamentação, as frentes parlamentares foram definidas como instituições suprapartidárias que atuam em defesa de interesses de grupos específicos da sociedade,

objetivando o desenvolvimento de políticas públicas em benefício deste setor. A relevância das frentes se dá, na medida em que estas formam um canal de mediação entre grupos de interesse e o espaço do poder decisório, possibilitando aos parlamentares uma forma de atuação política independente da orientação do partido, lhes assegurando, simultaneamente, o comprometimento exclusivo à pauta da bancada e a preservação de sua imagem (FERREIRA, 2017). Por conseguinte, fora determinado o reconhecimento das Frentes a cada início de legislatura, que estas organizações fossem compostas pela quantidade mínima de um terço do poder legislativo, sendo senadores ou deputados, e que dentre estes fosse eleito um representante oficial (ARAÚJO, SILVA, 2016; SIMIONATTO, COSTA, 2012).

3.2 O setor ruralista como grupo político no congresso atual.

Até maio de 2017 existiam o total de 667 (seiscentos e sessenta e sete) frentes parlamentares criadas (RIBEIRO, 2016). Dentre as mais representativas, de acordo com o apontamento realizado pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) (BRASIL, 2010 *apud* SIMIONATTO; COSTA, 2012) estão as bancadas: Feminina, Evangélica, Empresarial, Sindical, Ruralista, da Saúde, da Educação e da Comunicação. Contudo, apenas 16% do total de frentes parlamentares criadas se renovam conforme novas eleições, e nem todas as que se renovam possuem uma efetiva atuação no Congresso Nacional (FERREIRA, 2017).

Trinta anos após a consolidação do regime democrático no país, o Brasil ainda apresenta um sistema representativo de baixa institucionalização partidária e elevada volatilidade ideológica (ARAÚJO; SILVA, 2016). A Bancada Ruralista é um reflexo dessa tendência na medida em que procura afastar-se de qualquer relação de representação das massas, preocupando-se fundamentalmente com a defesa de interesses pessoais e corporativos dos setores mais capitalizados, de baixo teor ideológico partidário (SIMIONATTO; COSTA, 2012).

Apesar de sua organização interna para utilizar o Estado como instrumento de manutenção dos privilégios da classe ruralista, identificar a composição da Frente Parlamentar da Agricultura não é um trabalho simples, tendo em vista seu alto grau de organização e institucionalização, para que a persecução de seus objetivos se dê de forma estruturada e sistêmica, e sua heterogeneidade partidária e ideológica (FERREIRA, 2017; RIBEIRO, 2016). Quando não estão envolvidos em discussões referentes ao setor agropecuário, estes congressistas podem assumir interesses e defender bandeiras

variadas. Essa característica facilita a capacidade que o grupo tem de se articular e mobilizar alianças dentro do processo de votação parlamentar, valendo-se do lobby com os demais grupos de interesse (SIMIONATTO; COSTA, 2012). Em termos gerais, a Frente é composta majoritariamente por congressistas de aspectos ideológicos da direita política, o que é verificado a partir de seu repúdio a movimentos sociais e a políticas de distribuição igualitária da terra (XAVIER, s.d.).

Atualmente a FPA, em sua 55^a Legislatura (2015-2019), é composta por 226 deputados, sendo destes 118 do Sul e Sudeste; 51 do Nordeste; 18 do Norte e 29 do Centro-Oeste (CASTILHO, 2018). Dados de Castilho (2018), nos mostram que, apesar das regiões menos populosas elegerem menos congressistas, proporcionalmente as regiões mais ricas do país são as responsáveis por eleger a maior parte dos representantes da Bancada:

Região Norte	Região Nordeste	Região Sudeste	Região Centro-Oeste	Região Sul
Acre – 5 Amapá – 3 Amazonas – 1 Pará – 0 Rondônia – 0 Roraima – 3 Tocantins – 6	Alagoas – 4 Bahia – 13 Ceará – 7 Maranhão – 5 Paraíba – 8 Pernambuco – 4 Piauí – 4 Rio Grande do Norte – 4 Sergipe – 2	Espírito Santo – 6 Minas Gerais – 32 Rio de Janeiro – 15 São Paulo – 18	Distrito Federal – 4 Goiás – 11 Mato Grosso – 8 Mato Grosso do Sul – 6	Paraná – 20 Rio Grande do Sul – 16 Santa Catarina – 11
Total: 18	Total: 51	Total: 71	Total: 29	Total: 47

Fonte: CASTILHO, 2018, p.702.

Apesar do número variar conforme as eleições, pode-se considerar que a FPA possui alto grau de representatividade em cargos políticos, estando entre as mais expressivas e influentes do Congresso Nacional nos últimos anos (RIBEIRO, 2016). Sua organização interna é composta pela Mesa Diretora, que contém o presidente da entidade, e pela Assembleia Geral, que contém seus representantes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e que se divide em subcategorias por região brasileira – tendo em vista que cada uma das cinco regiões apresenta demandas específicas que variam conforme influências culturais, históricas e climáticas – e por comissão temática – onde o grupo se coloca como representação de múltiplas entidades do patronato rural brasileiro, como por exemplo pecuaristas, empresários rurais, indústria da biotecnologia e etc. (FERREIRA, 2017; SIMIONATTO, COSTA, 2012; SOUSA, 2017).

Atualmente a Frente Parlamentar da Agropecuária tem como finalidade: a busca pelo aperfeiçoamento contínuo da legislação referente à agropecuária nacional; a acumulação de força política e representatividade para angariar votos para a aprovação de seus projetos e de emendas orçamentárias; o apoio as instituições interessadas no desenvolvimento da agropecuária; consolidação como unidade que exerce pressão e influencia as decisões do Executivo, independente do partido eleito. Questões como: expansão da fronteira agrícola; legislação ambiental e fundiária; legislação trabalhista; transgênicos; política de criação de unidades de conservação ambiental; movimentos de luta pela terra; e direitos relacionados às nações indígenas e quilombolas, se configuram como alvo da ofensiva política da Bancada (RIBEIRO, 2016; STOLZ; GUSMÃO, 2017). Além disso, seu estatuto ainda faz menção à criação de Frentes Agropecuárias no âmbito da burocracia estatal, contando com a participação de deputados estaduais e vereadores (SOUSA, 2017).

A tomada de decisões, no que se relaciona a posição dos deputados da Bancada nas votações da câmara, assim como sua atuação política, podem surgir via solicitação do Instituto Pensar Agropecuária, entidade jurídica financiadora da FPA¹⁴, operacionalizando suas demandas, ou é restrita aos parlamentares. No caso do *impeachment* aplicado à ex-presidenta Dilma Rousseff em 2016, houve uma solicitação por parte do Instituto, para que a Frente declarasse parecer positivo na votação para tal afastamento. De acordo com o Deputado Marcos Montes (PSD/MG), então presidente da FPA no contexto do *impeachment*, as políticas defendidas pelo governo Rousseff divergiam dos interesses do setor agropecuário, que logo tratou de unir esforços para a tomada do poder pelo MDB (SOUSA, 2017). Nesse sentido, o papel da Bancada foi decisivo uma vez que metade dos votos (50%) favoráveis ao *impeachment* veio de 172 deputados integrantes da FPA (ou 82,7% dos 208 deputados eleitos para a 55ª Legislatura da Frente) (CASTILHO, 2018).

Em resposta a esse apoio, o governo Temer buscou, desde a negociação com o congresso para efetivar o golpe, atender às demandas da oligarquia rural nacional pela dependência que possui do Poder Legislativo para a governabilidade de seu mandato (STOLZ; GUSMÃO, 2017). Além da extinção do Ministério do Desenvolvimento agrário e da Ouvidoria Agrária Nacional, medidas que tiveram como consequência direta com o

¹⁴ De acordo com Sousa (2017), criado por 41 entidades do próprio setor ruralista em 2011, o Instituto além de atuar ativamente do processo decisório da FPA, também fornece quadro de pessoal especializado, informações privilegiadas e a sede física para a Frente Parlamentar da Agropecuária.

aprofundamento da violência no campo, o governo também reduziu em 52% os recursos para o programa de reforma agrária, 37% dos recursos para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário e tem debilitado o funcionamento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) (CUNHA, 2017). Assim sendo, a Bancada Ruralista recebeu, no governo Temer, maior espaço para a defesa de seus interesses, dentre estes estava a possibilidade de colocar em votação o PL 4.059/2012 como uma oportunidade de negócios, captação de investimentos, e de enfraquecimento dos grupos sociais que lutam por uma partilha mais justa dos imóveis agrícolas brasileiros (LIMA; PEREIRA; BARBANTI, 2018).

3.3 A financeirização da terra como interesse do setor ruralista em fomentar o Land Grabbing por vias legais no Brasil.

Como mencionado no capítulo anterior, solidário as demandas gerais da Bancada Ruralista, surge a questão da flexibilização da legislação que restringe as aquisições estrangeiras de terras rurais como pauta prioritária do governo Temer (MDB). Em 2015 a Sociedade Rural Brasileira (SRB) já havia entrado com um pedido de suspensão do LA-01 da AGU, que aplica as mesmas restrições de aquisição de terra de pessoas físicas estrangeiras a pessoas jurídicas. Contudo, o pedido foi negado pela então presidente Dilma Rousseff (PT) em dezembro de 2015, devido a diversas lacunas que contradiziam a legislação, sobretudo o Código Florestal. Após assumir o governo ainda como presidente interino, Michel Temer retoma o debate como solicitado pela Bancada Ruralista, que declarou tal Projeto como o mais importante a ser aprovado no congresso, em troca de apoio no âmbito legislativo para que fosse efetivada a governabilidade de seu mandato (PEREIRA, 2017).

Em fevereiro de 2017, tanto o Ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, como o da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Blairo Maggi, declararam apoio ao PL 4.059/2012, com a justificativa de que a abertura do mercado rural a investidores externos ajudaria a reverter a crise econômica que estaria assolando o país. Maggi, no entanto, defendeu restrições para fins especulativos e cultivos de safras curtas, que abriria a possibilidade de que o cultivo fosse suspenso em casos de baixas no mercado, gerando ociosidade na terra e o caos da cadeia produtiva (GLOBO RURAL, 16 fev. 2017; O GLOBO, 17 fev. 2017 *apud* PEREIRA, 2017). Essa postura do Ministro da Agricultura reflete que o mesmo age apenas em defesa de seus interesses, uma vez que é um dos maiores produtores mundiais de soja (PEREIRA, 2017). Em conformidade, setores do

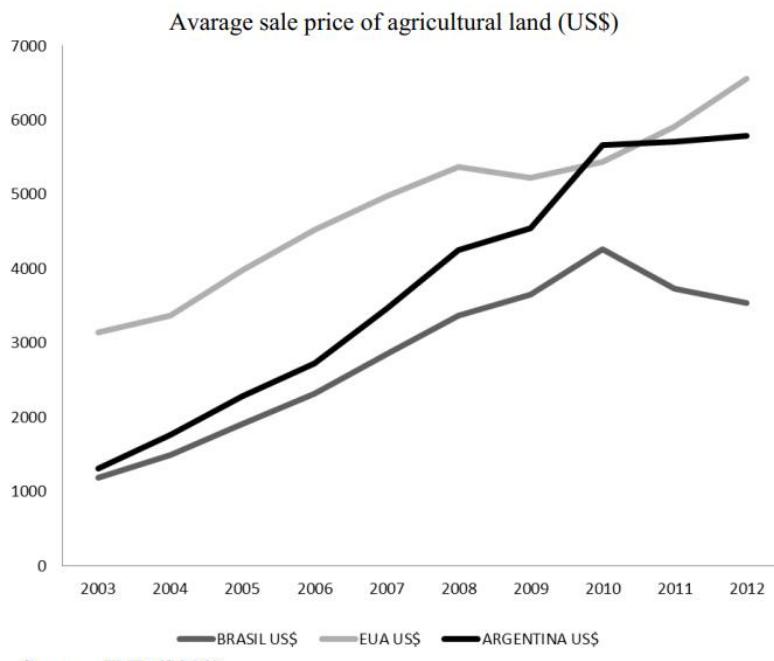
âmbito estadual ligados ao agronegócio também defenderam a aprovação do Projeto. A Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais (FAEMG), por exemplo, declarou apoio à proposta, defendendo que “[...] a aprovação da liberação da aquisição de terras por estrangeiros ajudaria a atrair novos investimentos produtivos e auxiliaria na geração de mais postos de trabalho” (FAEMG, 20 mar. 2017 apud PEREIRA, 2017, p.12-13).

Assim sendo, o setor agropecuário brasileiro, representado pela Bancada Ruralista no congresso, aparece como uma das maiores forças incentivadoras do *Land Grabbing* no país. Mas quais seriam as motivações do patronato rural em estimular a entrada de mais um ator na disputa por terras agrícolas no país? De acordo com o Ministério da Agricultura, esse estímulo surge a partir da necessidade que o setor tem em angariar terras agrícolas para continuar respondendo à demanda mundial de commodities, uma das formas de garantir terrenos é através do *Land Grabbing*. “O agronegócio necessita de mais de 15 milhões de hectares entre 2016 e 2026.”, através da aquisição estrangeira de terras brasileiras o setor ruralista tem a possibilidade de realizar parcerias com o capital estrangeiro ou de se capitalizar com as vendas de propriedades (LIMA; PEREIRA; BARBANTI, 2018, p.404).

A crise financeira de sobreacumulação de 2008 reconfigurou os novos campos de investimento, direcionando capitais financeiros excedentes a novos instrumentos e territórios agrícolas, onde o risco era reduzido e o lucro passível de realização. A partir deste período houve uma mudança no perfil do agronegócio brasileiro. A presença de empresas transnacionais, agrícolas e financeiras foi estimulada no sentido de contribuir para a concentração de capitais e introduzir as terras rurais nos circuitos de investimentos, tendo em vista sua característica como setor altamente complexo e diverso, que age simultaneamente como ativo produtivo e financeiro (FAIRBAIRN, 2014 *apud* GONÇALVES, 2018). Nesse emaranhado de interesses, o valor da terra permanece como elemento chave para a atração de investimentos em terras agrícolas (GONÇALVES, 2018).

Grandes lotes de terra produtiva passam a ser percebidos, para os investidores, como ativos que geram rendimentos através da produção e de sua valorização passiva. “Estes investidores, como bancos, fundos de investimento e empresas especializadas, costumam ver as terras como fontes de retornos relativamente estáveis a longo prazo, formas de diversificação de seus portfólios e hedge contra a inflação” (FAIRBAIRN, 2014, *apud* GONÇALVES, 2018, p.208). Essa aquisição gera consequências diretas nos mercados nacionais. Reydon e Fernandes (2017), analisam a dinâmica de valorização dos preços

das terras no Brasil entre o período do final de 2002, momento de valorização do preço das commodities e, consequentemente, de preço acentuado das glebas; o período entre 2007 a 2008, de crise e, portanto, crescimento mais lento do valor da terra; e após 2008, quando é retomado o crescimento acentuado pelo interesse de introduzir as terras rurais no circuito do capital financeiro especulativo:



Source: FNP (2010).

Fonte: REYDON, FERNANDES, 2017, p.1170

Portanto, após a crise de 2008, investidores passam a focar na terra para seus investimentos dada a alta de seus preços, assim os interesses e o valor da terra se retroalimentam: ao mesmo tempo que existe o interesse em facilitar a aprovação do PL 4.059/2012, tendo em vista a alta demanda por terras no cenário internacional, o aumento de oferta de terras no Brasil a novos compradores tende a aumentar a demanda nacional, e, consequentemente o preço da terra no país (PEREIRA, 2017; PITTA; BOECHAT; MENDONÇA, 2017). Simultaneamente são criadas empresas especializadas no comércio internacional de terras, as imobiliárias agrícolas transnacionais, e estas terras, agora supervalorizadas, também passam a lastrear financiamentos e as promessas de aumento de produção das agroindústrias brasileiras, aprofundando sua condição de ativo financeiro (PITTA; BOECHAT; MENDONÇA, 2017).

Tal movimento foi capaz de combinar “o aumento da produção e da produtividade em níveis que também moveram a subida inflacionária do preço da terra como ativo financeiro” (PITTA; BOECHAT; MENDONÇA, 2017, p.171), mesmo após a queda nos preços internacionais das commodities nos últimos anos. Estudos recentes mostram uma

valorização de até 600% em alguns estados brasileiros próximos ou pertencentes à fronteira agrícola, como o caso de terras no Piauí, mesmo ainda sem a aprovação do PL (REYDON, FERNANDES, 2017). Essa inflação foi responsável por criar um boom no preço das ações das agroindústrias brasileiras, que aproveitaram o pico dos preços para abrir capital na BM&F/BOVESPA (Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros de São Paulo), inflando assim seus portfólios (PITTA; BOECHAT; MENDONÇA, 2017).

Delgado (apud PITTA; BOECHAT; MENDONÇA, 2017) também destaca a maneira com que grandes proprietários de terras tem produzido uma valorização econômica de seus títulos patrimoniais rurais em meio a crise econômica nacional, na medida em que combinam medidas regulatórias com outras flexíveis que tem como objetivo impedir que a queda no preço das commodities influencie os preços dos imóveis rurais, valorizados anteriormente pelo “boom das commodities” do início do século. Proprietários nacionais de grandes lotes estariam preocupados como a crise e a reversão do preço das exportações poderia afetá-los. Portanto, surge o mecanismo de valorização artificial da renda fundiária em uma economia em crise com a abertura ao *Land Grabbing* no território nacional a partir da flexibilização de leis já existentes. Essa dinâmica financeira é minunciosamente exemplificada a seguir:

“Quando os preços de mercado de uma dada mercadoria caem, os piores solos deixam de render acima dos custos de produção, tornando a referida terra improdutiva em termos capitalistas. Enquanto os preços da mercadoria em questão estão em ascensão, terras piores podem ser incorporadas à produção. [...] Porém, em um momento em que a terra funcione como ativo financeiro à parte, com inflação de seu preço apesar da queda nos preços das commodities que nela podem ou não ser produzidas, a comercialização da mesma pode ocorrer de forma independente (PITTA; CERDAS; MENDONÇA, 2018; apud PITTA; BOECHAT; MENDONÇA, 2017, p.172).”

Tendo em vista tamanhas vantagens, já era de se esperar que a valorização da terra entre o período de 2006 e 2016 fosse maior do que a de outros investimentos financeiros. Pitta, Mendonça e Boechat (2017) destacam que a média nacional da valorização das terras brasileiras foi de 200% frente a 183% do CDI, 164% do ouro, 52,7% do dólar e 38,10% da BOVESPA. A medida que a transformação da terra em ativo financeiro é intensificada, ela estimula a criação de um vasto mercado de aquisições para que os lucros sejam mantidos, é assim que se torna essencial o desenvolvimento de instrumentos legais, ou seja, novas leis que facilitem e estimulem novas aquisições que sustentem tal lógica financeira. É dessa maneira o que a aprovação do PL 4.059/2012, a partir da concentração

de influências no âmbito político, pode dar início a mercantilização em larga escala das terras brasileiras (DIRVEN; EGUREN, 2011 *apud* CASTRO, 2018; SASSEN, 2016).

Em meio a tais desdobramentos, o Projeto de Lei 4.059/2012, assim como grande parte das áreas de *Land Grabbing* no mundo, tende a comprometer a segurança alimentar, porque delimita tudo o que deve ser produzido – geralmente a terra é destinada a produção de commodities flexíveis, quando não fica improdutiva devido à especulação imobiliária – e captura toda a cadeia de valores das commodities agrícolas, seus bens e lucros; a questão geopolítica de soberania nacional, pois pretende entregar o controle territorial à estrangeiros; a sobrevivência de grupos tradicionais e agricultores familiares que tem seu acesso à terra dificultado tendo em vista o cenário de desterritorialização e deslocamento desses povos, seja a partir da expulsão realizada por governos em prol dos grandes investimentos ou com o aumento dos processos de grilagem realizados por terceiros impulsionados pela alta dos preços; políticas públicas de incentivo à reforma agrária, pois a desapropriação e indenização ficam mais caras; e a biodiversidade local, tendo em vista as inúmeras lacunas legais que não especificam as extensões destinadas a reserva legal e a Área de Preservação Permanente (APP), abrindo assim brechas para que o capital externo alcance tais territórios (CASTRO, 2018; PEREIRA, 2017).

A crise econômica e política que vem sendo enfrentada pelo país é aceita pelo senso comum da população, mas utilizar-se da mesma para liberar a aquisição de terras brasileiras por estrangeiros é uma estratégia que só atende aos interesses da pequena classe ruralista latifundiária nacional e de empresas que buscam lucrar com tais projetos. Nesse contexto, a ascensão da direita no poder a partir da negociação política em torno do impeachment torna a negociação em torno do PL 4.059/2012 mais concreta e com grande possibilidade de ser aprovado, uma vez que é de interesse daqueles que estão no poder (PEREIRA, 2017).

Sendo assim é perceptível que o *Land Grabbing* no Brasil não se concretiza “contra o direito, mas através do direito” (CASTRO, 2018, p.49). As operações de compra e venda de terras rurais se transformam em uma oportunidade de negócio para aqueles que detém grandes porções de lotes no território nacional e que possuem representação política efetiva no congresso para defender seus interesses e excluir os das populações camponesas. Destarte, quem tem muita terra pode participar do ciclo econômico de especulação internacional sobre o preço destas, aumentando assim as possibilidades de acumulação de renda passiva através da inflação destas. Trata-se de uma lógica territorial que contribui duplamente para atores nacionais que sempre advogaram pelo

enfraquecimento políticas de reforma agrária, de defesa do direito dos povos indígenas e quilombolas, ao mesmo tempo em que objetivam lucrar com a especulação financeira internacional sobre o preço das glebas (CASTRO, 2018).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caso brasileiro é fundamental para a compreensão da dinâmica de apropriação internacional de terras rurais, tendo em vista a condição do agronegócio brasileiro como um dos atores principais da cadeia global do comércio de commodities, dado o volume de sua produção para exportação. É válido lembrar que o Brasil é o quinto maior país do mundo em extensão territorial, agraciado com um clima ameno na maior parte do ano e rico em solos férteis. Essas características refletem a racionalização que envolve a escolha dos investidores externos, mesmo com a queda no preço das commodities, em manter a demanda em tais terras, expandir as áreas capazes de receber tais investimentos e capitalizá-las a partir de sua negociação como ativo financeiro (PITTA; BOECHAT; MENDONÇA, 2017).

Por outro lado, a territorialização do *Land Grabbing* nas terras brasileiras também surge como um excelente estudo de caso para compreender de forma ampla a diversidade de interesses envolvidos em tal dinâmica. É perceptível a tentativa de tais atores, nacionais e estrangeiros, interessados em criar um sistema governamental que crie tanto incentivos legais, como também programas de crédito que facilitem a entrada de tais investimentos. Portanto a proposição do PL 4.059/2012 tem como objetivo a consolidação do progresso da classe agroindustrial, sua dinâmica de produção intensiva e monocultora, sua concentração de capitais, informações, terrenos férteis e poder (SAUER; LEITE, 2012). O aumento da participação de atores financeiros no sistema alimentar global é responsável por distanciar e obscurecer o papel dos atores envolvidos, aumentando a complexidade de suas atividades, de seus custos e intensificando o impacto de decisões políticas sobre o preço dos alimentos e da fome no mundo (GONÇALVES, 2018).

A financeirização surgiu como uma forma de redirecionar e absorver o capital excedente produzido. Contudo, a terra não é apenas uma commodity onde se pode especular sem que nenhuma consequência alcance a reprodução social da vida camponesa. A terra é um lugar de construção identitária, onde exige-se um debate aprofundado para que seja defendido o direito dos camponeses em meio a tal possibilidade de flexibilização constitucional para facilitar os investimentos estrangeiros em ativos fundiários (SAUER; LEITE, 2012). Essa lógica de tratar espaços de populações tradicionais, indígenas, quilombolas e até áreas de preservação permanente como “terrás

disponíveis” é uma forma de conceber o território brasileiro que remonta ao legado colonial de “formação sócio espacial da região” (CASTRO, 2018, p.56).

Paralelamente, não podemos esquecer que agroindústrias, estatais e grandes detentores de terras no Brasil também estão investindo grandes recursos em terras agrícolas no exterior. Essa modalidade de controle sobre terras e territórios tem se traduzido cada vez mais como uma “continuidade das formas coloniais de dominação” (GROSFOGUEL, 2008, p.126, apud CASTRO, 2018), uma vez que, de forma semelhante com a antiga, permanece produzindo consequências drásticas para os povos locais, reforçando sua desterritorialização, dominação e exclusão através de uma nova dinâmica de poder ancorada na possibilidade de lucratividade desenfreada do capital.

A atuais restrições legais à entrada de investimentos estrangeiros já não são efetivas, apresentando lacunas que, em termos práticos, não impedem que leis sejam contornadas para efetivar aquisições que ferem as regras constitucionais e que ainda criam condições mais favoráveis de especulações criminosas por alguns. A atual lógica de transformação da terra em capital fictício, ou apenas como objeto de posse e produção, é determinada por atores interessados em lucrar com a compra, grilagem, transformação e posterior revenda de terras ao capital externo (REYDON, FERNANDES, 2017). Essa dinâmica é responsável não só por produzir renda e commodities da forma mais lucrativa e em maior quantidade, mas também por agravar a situação de comunidades tradicionais e de sua segurança alimentar nutricional, expulsando povos nativos e a biodiversidade de nosso território (CASTRO, 2018).

A história do Brasil é marcada pela atuação de representantes da oligarquia rural no âmbito político, atualmente intitulados como Bancada Ruralista, como instrumentos de fortalecimento e enriquecimento da classe agroindustrial que vem exercendo por anos a fio sua força de dominação e controle social. Fica, portanto, perceptível quem são os verdadeiros beneficiários do Projeto de Lei, e não são as classes populares. Nesse sentido, as instituições jurídicas e governamentais não podem continuar tutelando de maneira irresponsável quem pode acessar ou controlar as terras agrícolas. Sob um discurso político mascarado que propõe disfarçadamente leis a favor das classes sociais dominantes, o Estado acaba por permitir a permanência de tais formas coloniais de poder e suas violências. (REYDON, FERNANDES, 2017)

Apenas quando o Estado assumir um papel regulador, com um corpo de leis e instituições que controlem a posse, o uso e a ocupação das terras nacionais, levando em conta as consequências da aprovação de projetos de lei como o 4.059/2012, que possam

aprofundar problemas sociais, econômicos e ambientais, é que a sociedade poderá tomar posse de seu direito de definir qual seria a melhor estratégia nacional de governança e de manejo sustentável da terra.

ANEXOS

1. Projeto de Lei nº 4.059/2012



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural

PROJETO DE LEI N° DE 2012

Regulamenta o art. 190, da Constituição Federal, altera o art. 1º, da Lei n. 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 fixa outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei 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 fixa outras providências, com o objetivo de disciplinar a aquisição, o arrendamento e o cadastro de imóvel rural em todo o território nacional por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, sendo estas aquelas constituídas e estabelecidas fora do território nacional.

§ 1º As restrições estabelecidas nesta Lei não se aplicam aos casos de sucessão legítima, ressalvado o disposto no art. 9º.

§ 2º As restrições estabelecidas nesta Lei não se aplicam às pessoas jurídicas brasileiras, ainda que constituídas ou controladas direta ou indiretamente por pessoas privadas, físicas ou jurídicas estrangeiras, ressalvado o disposto no art. 3º.

Art. 2º Os imóveis rurais adquiridos por sociedade estrangeira no país deverão obedecer aos princípios da função social da propriedade e quando assim autorizar expressamente o ato do Poder Executivo mencionado no Art. 1.134 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

Art. 3º Não podem adquirir imóveis rurais, ainda que sob a forma indireta, mediante a aquisição direta ou indireta de controle societário, constituição de fundo de investimento imobiliário ou contratação de consórcios, as seguintes pessoas jurídicas:

I – a organização não-governamental com atuação no território brasileiro que tenha sede no exterior ou organização não-governamental estabelecida no Brasil cujo orçamento anual seja proveniente, na sua maior parte, de uma mesma pessoa física estrangeira, ou empresa com sede no exterior ou, ainda, proveniente de mais de uma dessas fontes quando coligadas;

II – a fundação particular quando os seus instituidores forem pessoas enquadradas no disposto no inciso I ou empresas estrangeiras ou empresas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil com sede no exterior;

III - os fundos soberanos constituídos por estados estrangeiros.

§ 1º – A proibição mencionada neste artigo não se aplica às Companhias de Capital Aberto com ações negociadas em bolsa de valores no Brasil ou no exterior.

§ 2º – Sob pena de responsabilidade civil e criminal da pessoa do representante legal da adquirente, as circunstâncias relacionadas no § 1º deverão ser declaradas no ato da escritura pública de aquisição do imóvel rural e averbada na matrícula do imóvel

Art. 4º. É vedado o arrendamento por tempo indeterminado, bem assim, o subarrendamento parcial ou total por tempo indeterminado de imóvel rural por pessoa física ou jurídica estrangeira.

Parágrafo único. É vedada ainda à pessoa física ou jurídica estrangeira a habilitação à concessão florestal de que trata a Lei nº. 11.284, de 2 de março de 2006.

Art. 5º. Não se aplicam as restrições previstas nesta lei nos casos de direitos reais ou pessoais de garantia.

Parágrafo único – Caso a concessão de garantia por instrumento público ou particular importe na aquisição da propriedade por credor atingido por esta lei, essa propriedade será sempre resolúvel e deverá ser alienada no prazo de 1 (um) ano, a contar da adjudicação do bem, sob pena de perda de eficácia da aquisição e reversão do bem ao proprietário original com desconstituição da garantia.

Art. 6º. Ressalvadas as exigências gerais determinadas em Lei, dispensa qualquer autorização ou licença, a aquisição e o arrendamento por estrangeiros quando se tratar, respectivamente, de imóveis com áreas não superiores a quatro módulos fiscais e a dez módulos fiscais.

Art. 7º. Os imóveis rurais adquiridos ou arrendados por pessoa física ou jurídica estrangeira deverão cumprir do disposto no art. 186 da Constituição Federal.

Parágrafo único. A não observância do disposto no caput, implicará:

I – no caso da aquisição, na desapropriação nos termos do art. 184 da Constituição Federal;

II – no caso de arrendamento, na anulação do contrato correspondente, sem direito ao pagamento de multas ou outros encargos rescisórios, mas com indenização das eventuais benfeitorias úteis e necessárias;

III – nos casos de insusceptibilidade de desapropriação, serão anulados os contratos de compra e venda, sendo os imóveis incorporados ao patrimônio da União por meio de aquisição nos valores de mercado, consoante Decreto-Lei 3365, 21 de junho de 1941.

Art. 8º. A soma das áreas rurais pertencentes e arrendadas a pessoas estrangeiras não poderá ultrapassar a um quarto da superfície dos Municípios onde se situem.

§ 1º As pessoas da mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias ou arrendatárias, em cada Município, de mais de quarenta por cento do limite fixado neste artigo.

§ 2º Ficam excluídas das restrições deste artigo as aquisições de áreas rurais quando o adquirente, no caso, for casado com pessoa brasileira sob o regime de comunhão total de bens.

Art. 9º A aquisição, por pessoas estrangeiras, de imóvel situado em área indispensável à segurança nacional depende do assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional.

Art. 10. É indispensável a lavratura de escritura pública na aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira.

Parágrafo único. Da escritura relativa à aquisição de área rural por pessoas estrangeiras constará, obrigatoriamente:

I – menção do documento de identidade do adquirente;

II – prova de residência no território nacional;

III – autorização do órgão competente e assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional, quando for o caso; e

IV – memorial descritivo do imóvel geo-referenciado ao Sistema Geodésico Brasileiro e certificado pelo INCRA.

Art. 11. Os Cartórios de Registro de Imóveis manterão cadastro especial, em livro auxiliar, das aquisições de imóveis rurais pelas pessoas físicas e jurídicas estrangeiras no qual deverá constar:

I – qualificação completa do proprietário, com menção do documento de identidade das partes contratantes ou dos respectivos atos de constituição, se pessoas jurídicas;

II – número da matrícula do imóvel respectivo;

§ 1º No prazo de até dez dias após o registro, os Cartórios de Registros de Imóveis informarão, sob pena de serem aplicadas as penalidades na forma prevista no art. 32 da Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994, os dados previstos nos incisos deste artigo, à Corregedoria da Justiça dos Estados a que estiverem subordinados e ao INCRA.

§ 2º Quando se tratar de imóvel situado em área indispensável à segurança nacional, assim estabelecida pelo Conselho de Defesa Nacional, a relação mencionada neste artigo deverá ser remetida também à Secretaria-Executiva deste órgão.

Art. 12. O Congresso Nacional poderá, mediante decreto legislativo, por manifestação prévia do Poder Executivo, autorizar a aquisição de imóvel por pessoas estrangeiras, além dos limites fixados nesta Lei, quando se tratar da implantação de projetos julgados prioritários em face dos planos de desenvolvimento do País.

Art. 13. É vedada, a qualquer título, a alienação ou doação de terras da União, dos Estados ou dos Municípios a pessoas estrangeiras.

Art. 14. São anuláveis as contratações atinentes a imóvel rural que violem as prescrições desta Lei.

Art. 15. O art. 1º da Lei n. 4.131, de 3 de setembro de 1962, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º

"Parágrafo único. Os recursos financeiros ou monetários introduzidos no Brasil, a qualquer título, por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, ou quando objeto de reinvestimento nos termos do art. 7º desta Lei, para aplicação em atividades econômicas que envolvam a aquisição e o arrendamento de áreas rurais no território nacional, estarão sujeitas à legislação que regula a aquisição de imóveis rurais por pessoas estrangeiras, sem prejuízo do que dispõe a presente Lei."

Art. 16. Revoga-se a Lei n. 5.709, de 7 de outubro de 1971.

Parágrafo único - Ficam convalidadas as aquisições e os arrendamentos de imóveis rurais celebrados por pessoas físicas ou jurídicas brasileiras durante a vigência da Lei nº 5.709 de 7 de outubro de 1.971.

Art. 17. A Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 1º

§ 5º Os cadastros a que aludem o *caput* deste artigo serão informatizados e, ressalvado as informações protegidas por sigilo fiscal, publicados no âmbito da rede internacional de computadores, garantida a emissão gratuita de certidões das suas informações com autenticação digital.

art. 2º. O banco de dados do SNCR a que alude esta lei terá sua base de dados atualizada com as informações prestadas pelos contribuintes no Documento de Informação e Atualização Cadastral do ITR – DIAC, a que alude o Art 6º da Lei nº 9.393 de 19 de dezembro de 1996, independentemente de qualquer providência dos contribuintes.

§ 1º (revogado)

§ 2º (revogado)

§ 3º (revogado)

Art. 18. A Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 6º

§ 1º

VI – Constituição de direito real de superfície

VII – concessão florestal

VIII – cessão temporária do uso da terra, a qualquer título, inclusive arrendamento ou parceria rural.

Art. 6º A – No Documento de Informação e Apuração do ITR – DIAT, os contribuintes deverão informar, sem prejuízo das informações cadastrais do imóvel e do contribuinte:

a) Dados sobre Estrutura fundiária do imóvel, conforme definido em regulamento;

- b) Dados sobre Uso do imóvel, conforme definido em regulamento;
- c) Dados Pessoais e de Relacionamentos.

§ 1º – No caso de relacionamentos com pessoas jurídicas, seja a título de propriedade, seja a título de parceria, arrendamento, direito real de superfície ou concessão florestal, será obrigatória a indicação do controlador direto ou indireto, como assim caracterizado na legislação societária, devendo ser informada a sua nacionalidade, no caso de ser o mesmo estrangeiro.

Art. 19. No prazo de 90 (noventa) dias a contar da publicação desta lei o Ministério da Fazenda e o Ministério do Desenvolvimento Agrário editarão norma regulamentadora conjunta para disciplinar a unificação dos cadastros a que se referem Leis nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 e Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, bem como sua informatização em base única, a ser administrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Art. 20. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

Projeto de Lei apresentado em virtude da aprovação do Relatório nº 04/2012, da Subcomissão Especial destinada a, no prazo de 180 dias, analisar e propor medidas sobre o processo de aquisição de áreas rurais e suas utilizações no Brasil, por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras – SUBESTRA, na Reunião Ordinária da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural em 13/06/12.

Sala das Sessões, em 13 de junho 2012.

Deputado RAIMUNDO GOMES DE MATOS

Presidente

2. Parecer nº GQ-181

PROCESSO: Nº 21400.001082/93-02

ORIGEM: Ministério da Agricultura e do Abastecimento

ASSUNTO: Reexame do Parecer nº AGU/LA-04/94, diante da revogação do art. 171 da Constituição de 1988.

Adoto, para os fins do art. 41 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, o anexo PARECER Nº AGU/LA-01/97, de 17 de março de 1997, da lavra do Consultor da União, Dr. LUIZ ALBERTO DA SILVA, e submeto-o ao EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA, para os efeitos do art. 40 da referida Lei Complementar.

Brasília, 17 de dezembro de 1998.

GERALDO MAGELA DA CRUZ QUINTÃO

Advogado-Geral da União

PARECER N. AGU/LA-01/97 (Anexo ao Parecer GQ-181)

PROCESSO N. 21400.001082/93-02

ASSUNTO: Reexame do Parecer nº AGU/LA-04/94, diante da revogação do art. 171 da Constituição de 1988.

EMENTA : 1. A conclusão do Parecer nº AGU/LA-04/94, relativa à revogação do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, permanece inalterada, apesar da revogação do art. 171 da Constituição de 1988. 2. Possibilidade de legislação infraconstitucional futura, em razão de fundamentos relevantes, impor limitações ao capital estrangeiro em determinados casos.

PARECER

I. RELATÓRIO

Em janeiro de 1994, o Ex.mo Sr. Ministro de Estado da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, Interino, solicitou, ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República, a audiência da Advocacia-Geral da União sobre a questão referente à recepção, pela Constituição Federal de 1988, do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971.

2. Essa solicitação foi acolhida, e, em atenção a ela, proferi o Parecer nº AGU/LA-04/94, de 7 de junho de 1994, que foi adotado pelo Parecer nº GQ-22, do Ex.mo Sr. Advogado-Geral da União, e aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

3. O Parecer nº AGU/LA-04/94, no entanto, não foi publicado, não havendo, assim, adquirido força normativa para toda a Administração Federal, conforme previsto no § 1º do art. 40 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, obrigando, apenas, as

repartições interessadas naquele processo, a teor do § 2º do art. 40 da mesma Lei Complementar.

4. Anote-se, por relevante, que o citado Parecer foi proferido no bojo de processo no qual encontrava-se reproduzido, mais de uma vez, o aludido § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71. Em razão disso, não foi ele transscrito no Parecer. No entanto, desvinculado, agora, daquele processo, e para que se tome conhecimento de seu texto, impõe-se transcrevê-lo.

5. A mencionada Lei nº 5.709/71, como informa sua ementa, visou regular a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no País ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil e dar outras providências. No caput do art. 1º, estabeleceu que essas pessoas somente poderiam adquirir imóvel rural na forma prevista na lei. E o discutido § 1º desse art. 1º ficou assim redigido, verbis:

"Art. 1º.

§ 1º. Fica, todavia, sujeita ao regime estabelecido por esta lei a pessoa jurídica brasileira 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."

6. O Ex.moSr. Advogado-Geral da União, recentemente, por despacho datado de 21 de janeiro de 1997, determinou, com fundamento no art. 4º, inciso X, da referida Lei Complementar nº 73/93, o reexame do mencionado Parecer, à luz da revogação do art. 171 da Constituição, pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995.

7. Desse modo, antes de passar-se ao reexame determinado, impõe-se transcrever, na íntegra, o citado Parecer, uma vez que, como já se disse, não foi ele publicado.

II - PARECER Nº AGU/LA-04/94

8. O Parecer em questão é do seguinte teor:

"PARECER Nº AGU/LA-04/94 (Anexo ao Parecer GQ-22)

PROCESSO Nº 21.400.001082/93-02 (com Processo nº 21.460.000440/91, apenso).

ASSUNTO:Aquisição ou arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira.

EMENTA:Aquisição, por empresa brasileira de capital estrangeiro, do controle acionário de empresa com as mesmas características. Não recepção, pela Constituição de 1988, do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971. Desnecessidade, no caso, de autorização do Congresso Nacional, por inaplicável o § 2º do art. 23 da Lei nº 8.629, de 1993.

I - RELATÓRIO

O Ex.moSr. Ministro de Estado da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, Interino, encaminhou ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República a Exposição de Motivos nº 019, de 19 de janeiro de 1994, solicitando a audiência da Advocacia-Geral da União sobre a questão referente à recepção, pela Constituição de 1988, do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971.

2. O Ex.mo Sr. Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República, de ordem, submeteu o assunto à apreciação deste órgão.

3. Na realidade, trata-se de solicitar a manifestação de V. Ex^a, como órgão de cúpula da Advocacia-Geral da União, e não desta instituição, uma vez que já foi ouvida a Consultoria Jurídica do referido Ministério, órgão esse que integra a Advocacia-Geral da União, nos termos da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

4. A mencionada Lei Complementar estabelece que o Advogado-Geral da União constitui órgão de direção superior da AGU (art. 2º, inciso I, alínea a) e que as Consultorias Jurídicas dos Ministérios são órgãos de execução(art. 2º, inciso II, alínea b). No art. 11, a lei estabelece que compete às Consultorias Jurídicas "fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação quando não houver orientação normativa do Advogado-geral da União (art. 11, inciso III). Finalmente, o art. 42 estabelece: "Os pareceres das Consultorias Jurídicas, aprovados pelo Ministro de Estado, pelo Secretário-Geral e pelos titulares das demais Secretarias da Presidência da República ou pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, obrigam, também, os respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas."

5. Desse modo, caso houvesse o ilustre titular da Pasta da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária aprovado a Manifestação Conclusiva/CJ/MAARA - Nº 16/94 (fls. 191 a 197 do processo), nada haveria a ser examinado, pois a citada manifestação teria efeito vinculativo na área.

6. No entanto, o ilustre titular daquela Pasta, tendo em vista a existência de pronunciamentos divergentes dentro do processo, entendeu ser conveniente ouvir-se a cúpula da Advocacia-Geral da União, havendo, como se viu, encaminhado Exposição de Motivos ao Chefe do Poder Executivo, para aqui despachada, de ordem. Desse modo, impõe-se o exame da questão, o que farei a seguir.

II. OS PRONUNCIAMENTOS CONSTANTES DO PROCESSO

7. Encontram-se, nos mencionados processos, vários pronunciamentos, a maior parte de órgãos jurídicos. Assim, no Processo nº 21.460.000440/91, anotam-se os seguintes:

- a) Informação DTF-1/Nº 035/93, de 17/06/93 (fls. 129/130);
- b) Informação PRJ/Nº 71/93, de 22/07/93 (fls. 132/133);
- c) OF/Nº 453/P, de 18/08/93 (fls. 136);
- d) Parecer CAS/CJ Nº 645/93 (MAARA), de 25/10/93 (fls. 138/140);
- e) Parecer do Ministro Aldir Passarinho, de 24/09/93 (fls. 143/162).

8. No Processo nº 21.400.001028/93-02, encontram-se as seguintes manifestações:

- a) Parecer/CJ Nº 646/93, do ilustre Coordenador do CAS/CJ - MAARA, de 30/12/93 (fls. 171/188);
- b) Manifestação Conclusiva/CJ/MAARA - Nº 16/94, de 21/03/94 (fls. 191/197);
- c) Parecer/CAS/CJ/Nº 584/93 - MAARA, de 22/11/93 (fls. 164/170);

d) Parecer do Ministro Aldir Passarinho, de 15/04/94 (fls. 207/213).

9. Em todos os pronunciamentos referidos nos itens 7 e 8, exceto na Manifestação Conclusiva/CJ/MAARA- Nº 16/94 e nos dois Pareceres do Ministro Aldir Passarinho, conclui-se que foi recepcionado, pela Constituição de 1988, o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, que sujeita ao regime dessa lei a pessoa jurídica brasileira controlada por pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas residentes ou com sede no exterior, aplicando-se a essas pessoas, em consequência, o disposto no art. 23 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, inclusive seu § 2º, razão por que a operação postulada nos processos depende de autorização do Congresso Nacional.

10. Em sentido contrário, ou seja, de que o citado dispositivo da lei nº 5.709, de 1971, não foi recepcionado pela Constituição de 1988, são os pronunciamentos do Consultor Jurídico do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (Manifestação Conclusiva/CJ/MAARA - Nº 16/94) e os dois Pareceres do Ministro Aldir Passarinho.

III - ANÁLISE DA QUESTÃO

11. Entendo que estão corretos os pronunciamentos no sentido de que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, não foi recepcionado pela Constituição de 1988, e isso pelas razões que passo a expor.

12. Antes do advento da Constituição de 1988, o conceito de empresa brasileira ou de sociedade nacional estava inserido em normas infraconstitucionais. Assim, o Decreto-lei nº 2.627, de 26 de setembro de 1940, no art. 60, mantido pelo art. 300 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, estabelece:

"Art. 60. São nacionais as sociedades organizadas na conformidade da lei brasileira e que têm no País a sede de sua administração."

13. Sempre se entendeu que o conceito de sociedade estrangeira era fornecido por exclusão, ou seja, sociedade estrangeira era aquela que não preenchia os requisitos legais da empresa brasileira. Por outro lado, a lei poderia, em determinados casos, exigir que todos os acionistas ou certo número deles fossem brasileiros, por expressa referência do parágrafo único do mesmo art. 60.

14. Além disso, tendo em vista a inexistência de qualquer norma de nível constitucional que dispusesse sobre o assunto, era admissível que norma jurídica de mesma hierarquia pudesse alterar o conceito legal antes referido, de maneira geral ou parcial, isto é, apenas para determinados efeitos. Assim, havendo a Lei nº 5.709, de 1971, sido editada sob a égide da Constituição de 69, que nada dispunha sobre conceito de empresa brasileira ou sociedade nacional, parece-me que nada se poderia opor, àquela época, à validade do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71, que, em última análise, para os efeitos dessa lei, equiparava a pessoa jurídica brasileira, com participação majoritária de estrangeiro, pessoas físicas ou jurídicas, à empresa estrangeira.

15. Observe-se, inclusive, que a Constituição de 69, no § 34 do art. 153, no que se refere à aquisição de propriedade rural, deixou ampla margem de atuação ao legislador infraconstitucional, como se observa, verbis:

"Art. 153.

§ 34. A lei disporá sobre a aquisição da propriedade rural por brasileiro e estrangeiro residente no País, assim como por pessoa natural ou jurídica, estabelecendo condições, restrições, limitações e demais exigências, para a defesa da integridade do território, a segurança do Estado e a justa distribuição da propriedade."

16. Com a promulgação da Constituição de 1988, porém, a situação alterou-se profundamente. A própria Constituição, no art. 171, estabeleceu o conceito de empresa brasileira (inciso I) e de empresa brasileira de capital nacional (inciso II). No primeiro caso - empresa brasileira - manteve, em linhas gerais, o conceito do art. 60 do Decreto-lei 2.627, de 1940, com pequenas alterações.

No segundo caso - empresa brasileira de capital nacional - adotou, também em linhas gerais, o conceito de empresa nacional constante do art. 12 da Lei nº 7.232, de 29 de outubro de 1984 (antiga Lei de Informática).

17. O conceito de empresa estrangeira continuou a ser fornecido por exclusão, ou seja, empresa estrangeira será aquela que não preencher os requisitos de empresa brasileira.

18. Estabelecido, na própria Constituição, o conceito de empresa brasileira, qualquer restrição às empresas que preencham os requisitos nela referidos somente poderão existir nos casos expressamente previstos na mesma Constituição. Da análise do art. 171 da Constituição resulta a convicção de que ela não deixou margem ao legislador infraconstitucional para estabelecer restrições à empresa brasileira. O que se verifica, dos §§ 1º e 2º do mesmo artigo, é que se estabelecem vantagens para a empresa brasileira de capital nacional, sem qualquer referência, porém, a restrições à empresa brasileira.

19. Por outro lado, o art. 190 da Constituição de 1988 estabelece:

"Art. 190. A lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional."

20. Verifica-se, de plano, que o que cabe à lei é regular e limitar a aquisição de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira. Parece-me indubioso, também, que os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional, a serem estabelecidas por lei, dizem respeito àquelas mesmas pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, e não a quaisquer outros casos. A análise comparativa entre o § 34 do art. 153 da Constituição de 69, já transcrito, e o art. 190 da atual Constituição demonstra, à saciedade, que o último é significativamente restrito em relação ao primeiro.

21. Dentro desse enfoque, parece-me indiscutível que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, conflita com o conceito exarado no inciso I do art. 171 da Constituição Federal, não tendo sido recepcionado. Não vejo, igualmente, guarda para a sobrevivência daquele dispositivo legal no art. 190 da Constituição. Em consequência, o art. 23 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, inclusive seu § 2º, não tem aplicação a sociedades que não sejam estrangeiras, como as empresas brasileiras controladas por pessoas jurídicas estrangeiras.

22. O entendimento aqui manifestado encontra respaldo na doutrina pátria. A propósito, tive ocasião de examinar os seguintes doutrinadores, alguns dos quais se encontram entre nossos maiores constitucionalistas modernos:

- a) WOLGRAN JUNQUEIRA FERREIRA. Comentários à Constituição de 1988, v. 2º, 1ª ed., São Paulo, Julex Livros Ltda, 1989: art. 171 - p. 962/966; art. 190 - v. 3º, p. 1.015.
- b) JOSÉ CRETTELLA JÚNIOR. Comentários à Constituição Brasileira de 1988, v. VIII, 2ª ed., Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1993: art. 171 - p. 3990/3998; art. 190 - p. 4.281.
- c) VICENTE CARLOS LÚCIO. Constituição Federal Comentada, 1ª ed., São Paulo, Ed. Jalovi Ltda., 1990: art. 171 - p. 201/202.
- d) JOSÉ AFONSO DA SILVA. Curso de Direito Constitucional Positivo, 7ª ed., São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1991: art. 171 - p. 668/671; art. 190 - p. 691.
- e) CELSO RIBEIRO BASTOS. Comentários à Constituição do Brasil, 7º v., São Paulo, Saraiva, 1990: art. 171 - p. 40/51; art. 190 - p. 333/335.
- f) ESTEVÃO MALLET. Aquisição de imóvel rural por empresa nacional de capital estrangeiro. Revista de Direito Civil Imobiliário, Agrário e Empresarial, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, ano 14, nº 52, ABRIL/JUNHO/1990: ambos os artigos - p. 113/114.

23. Dos autores pesquisados, a que me referi no item anterior, JOSÉ AFONSO DA SILVA e WOLGRAN JUNQUEIRA FERREIRA não abordam o problema da recepção, aqui analisado. VICENTE CARLOS LÚCIO nada diz quanto ao art. 190. No entanto, quanto ao art. 171, afirma, peremptoriamente, que é vedado, ao legislador ordinário, estabelecer condições ou requisitos adicionais aos postos na Constituição (obra citada, p. 202). JOSÉ CRETTELLA JÚNIOR, ao comentar o art. 171, afirma: "Pode o capital ser estrangeiro, desde que presentes os três pressupostos enumerados. Lei infraconstitucional de nenhuma espécie poderá exigir mais do que a regra jurídica constitucional estabeleceu. Lei, nesse sentido, é inconstitucional" (Obra citada, p. 3991). Ao comentar o art. 190, o mesmo autor refere-se à Lei nº 5.709/71, afirmando haver divergência quanto à sua recepção, no todo ou em parte, mas não firma posição sobre a controvérsia. Já CELSO RIBEIRO BASTOS, que mais se deteve sobre o assunto, ao comentar o art. 190 conclui pela não recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 (Obra citada, p. 334). No mesmo sentido é a manifestação categórica de ESTEVÃO MALLET (Obra e locais citados).

24. Antes de passar à conclusão, observo que no Parecer/CJ N° 646/93, citado no item 8 deste, são levantadas dúvidas sobre determinados aspectos formais do processo, referentes à procuraçāo outorgada, à alteraçāo contratual celebrada antes do contrato original estar registrado, à não participação das pessoas jurídicas estrangeiras no contrato original, à designaçāo do sócio retirante como procurador dos novos sócios (item II, alíneas aa e). Na Manifestaçāo Conclusiva/CJ/MAARA-Nº 16/94, citada no mesmo item 8 deste, há também referência aos mencionados aspectos formais. No entanto, em nenhum desses pronunciamentos faz-se a demonstraçāo clara da existênciā de ilegalidades, capazes de viciar o processo. Diante dessa não demonstraçāo, não caberia a este órgāo

opinar, primariamente, sobre as possíveis irregularidades, que são tratadas, pelos pareceristas, mais como procedimentos estranháveis que ilegais. De qualquer sorte, parecem-me satisfatórios os esclarecimentos constantes do segundo Parecer do eminente Ministro Aldir Passarinho (referido no item 8 deste), quando trata da questão, no item I - Questões Preliminares. De fato, não vejo, nos casos mencionados, irregularidades capazes de viciar o processo, razão por que entendo caber, apenas, o exame de mérito, como aqui se fez.

IV - CONCLUSÃO

25. À vista do exposto, verifica-se que a doutrina pesquisada está acorde com a posição por mim manifestada. Parece-me que a interpretação conjunta dos arts. 171 e 190 da Constituição leva, seguramente, à conclusão de que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, não foi recepcionado pela Carta Magna, por colidir frontalmente com ela. Por outro lado, o art. 23 da Lei nº 8.629, de 1993, não socorre interpretação em sentido contrário. De fato, a referência desse dispositivo legal à Lei nº 5.709, de 1971, só pode ser entendida em relação aos dispositivos desta última que tenham sido recepcionados pela Constituição de 1988, o que não é o caso do § 1º do art. 1º. Entendimento contrário levaria à inconstitucionalidade da última lei. Observe-se, ainda, que o art. 190 da Constituição, que a Lei, entre outras normas constitucionais, visou regular, não ampara, como se viu, a tese. É de concluir-se, portanto, que não cabe autorização do Congresso Nacional no caso de aquisição ou arrendamento de propriedade rural por empresa brasileira, controlada por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras. Encerro esta análise, por pertinentes com as palavras de ESTEVÃO MALLET:

"Sendo assim, pode-se afirmar, com segurança, não existir, desde a promulgação do vigente texto constitucional, qualquer impedimento à aquisição de imóvel rural por empresa brasileira de capital estrangeiro.

Se a conveniência dessa situação pode ser politicamente questionada, não há como negá-la, em face do direito positivo atual."

À consideração superior.

Brasília, 7 de junho de 1994."

III - REEXAME DO PARECER N° AGU/LA-04/94, À LUZ DA REVOGAÇÃO , PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N° 06, DE 1995, DO ART. 171 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

9. Passa-se, agora, ao reexame determinado pelo Ex.moSr. Advogado-Geral da União, no sentido de verificar se a revogação do art. 171 da Constituição, efetivada pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 06, de 1995, altera as conclusões do Parecer nº AGU/LA-04/94, antes transcrito.

10. Nesse Parecer, entendi que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 7/10/71, conflitava com o conceito exarado no inciso I do art. 171 da Constituição Federal, não tendo, em consequência, sido recepcionado, não vendo, igualmente, guarida para a sobrevivência daquele dispositivo legal no art. 190 da Constituição. "Em consequência", disse então, "o

art . 23 da Lei nº 8.629, de 25/2/93, inclusive seu § 2º, não tem aplicação a sociedades que não sejam estrangeiras, como as empresas brasileiras controladas por pessoas jurídicas estrangeiras"(item 21 do Parecer).

11. A teoria da recepção, como se sabe, significa, em síntese, que as normas anteriores à vigência de uma nova ordem constitucional, quando não conflitem materialmente com a nova Constituição, são por esta recepcionadas, passando a ter seu fundamento na nova ordem. Ao contrário, quando as normas anteriores conflitam materialmente com a nova Constituição, as normas são tidas como revogadas.

12. Ora, como entendi, no referido Parecer, que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 conflitava com o inciso I do art. 171 da Constituição de 1988, a conclusão inafastável é que o citado dispositivo foi revogado.

13. A Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995, em seu art. 3º, revogou o art. 171 da Constituição. Essa revogação, pura e simples, qualquer que seja a interpretação que se dê, para outros fins, ao dispositivo constitucional, não tem o condão de reprimir a norma que se entendera revogada. Desse modo, continua revogado o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71, permanecendo inalterada a conclusão do referido Parecer nº AGU/LA-04/94.

14. O que caberá discutir, em razão da mencionada revogação, é se lei futura poderá dispor sobre o assunto, estabelecendo limitações ao capital estrangeiro.

15. Em 20 de novembro de 1995, foi publicado, no Diário Oficial da União, o Parecer CONJUR nº 231/95, da Consultoria Jurídica do Ministério da Ciência e Tecnologia, aprovado pelo ilustre titular dessa Pasta .

16. Nesse Parecer, no inciso V, fazem-se considerações sobre as implicações decorrentes da revogação do art. 171 da Constituição. Após longa análise da matéria, esclarece que a mens legis da EC 6/95 é permitir o tratamento igualitário dos capitais, independentemente de sua origem. Em prol dessa afirmação, transcreve-se trecho da E.M. nº 37/95, que deu origem à citada Emenda Constitucional. Observe-se que tal entendimento foi encampado pelo Parecer PGFN/CAT/Nº 1615/96, publicado no D.O.U. de 10/10/96.

17. Da leitura da argumentação expendida no citado inciso V do Parecer em questão, poderia parecer, à primeira vista, que seria impossível que lei ordinária, posterior à EC nº 6/95, pudesse estabelecer restrições à aplicação de capital estrangeiro em qualquer atividade a ser desenvolvida no País. Não parece correto tal entendimento, porém.

18. Seria ele correto se o Congresso houvesse acatado a proposta do Executivo, como informa o Parecer, dando nova redação ao caput do art. 171 da Constituição, no sentido de considerar "empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sede e administração no País". Aí, sim, mantida a conceituação em nível constitucional, seria duvidosa a possibilidade de a legislação ordinária criar restrições em função da origem do capital.

19. No entanto, o Congresso optou pela revogação, pura e simples, do art. 171, desconstitucionalizando o conceito de empresa brasileira.

20. Observe-se que a Constituição de 1988, apesar da revogação do aludido art. 171, trata da questão relativa a participação de estrangeiros ou de capital estrangeiro em vários dispositivos, ora de maneira específica, ora genérica, ora absoluta, ora dependente de legislação infraconstitucional.

21. Assim, por exemplo, no caput do art. 222, torna privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos a propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens. E, no § 1º do mesmo art. 222, ressalta que a participação de sociedades, no capital dessas empresas, só é permitida se o capital da sociedade participante delas pertencer exclusiva enominalmente a brasileiros.

22. Também no § 3º do art. 199 da Constituição é vedada a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde no País, salvo nos casos previstos em lei. Aqui, deixa-se ao legislador ordinário campo para atenuar a proibição.

23. Além disso, o art. 192 da Constituição, relativo ao sistema financeiro nacional, prevê a regulação deste, por lei complementar, que disporá, entre vários assuntos, sobre as condições de participação do capital estrangeiro nas instituições a que se referem os incisos anteriores, tendo em vista, especialmente, os interesses nacionais e os acordos internacionais (art. 192, inciso III).

24. Dir-se-á que, fora desses casos especificamente referidos na Constituição, não é permitido o estabelecimento de restrições à participação estrangeira no País, sob pretexto algum. Assim não parece, porém. Entendo que a matéria relativa ao tratamento a ser dado ao capital estrangeiro encontra-se, também, de maneira genérica, referida no art. 172 da Constituição, que estabelece:

"Art. 172. A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos estrangeiros, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros."

25. Enquanto vigente o art. 171 da Constituição, quando foi proferido o Parecer ora reexaminado, pareceu-me que ele limitava o alcance do transcrito art. 172, razão por que a este não fiz referência. Revogado, porém, o art. 171, entendo que o art. 172 adquiriu maior amplitude, capaz de fundamentar o entendimento que se exporá.

26. Está em vigor, no País, a Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, que "disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e dá outras providências". Seus arts. 1º e 2º são importantes para se verificar o alcance de suas regras. Transcrevo-os:

"Art. 1º Consideram-se capitais estrangeiros, para os efeitos desta lei, os bens, máquinas e equipamentos, entrados no Brasil sem dispêndio inicial de divisas, destinados à produção de bens ou serviços, bem como os recursos financeiros ou monetários, introduzidos no país, para aplicação em atividades econômicas, desde que, em ambas as hipóteses, pertençam a pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior.

Art. 2º Ao capital estrangeiro que se investir no País, será dispensado tratamento jurídico idêntico ao concedido ao capital nacional em igualdade de condições, sendo vedadas quaisquer discriminações não previstas na presente lei."(Grifei).

27. Observa-se, pelo enunciado do art. 1º, que a conceituação de capital estrangeiro não está vinculada à nacionalidade de seu proprietário, mas sim ao fato de esse proprietário ser residente ou domiciliado no exterior, ou ter sede no exterior. Assim, é capital nacional o capital de estrangeiro residente no Brasil, cumprindo-se o mandamento do caput do art. 5º da Constituição, que igualiza os brasileiros e os estrangeiros residentes no País, para efeito de gozo dos direitos individuais.

28. Por outro lado, os capitais de brasileiros, residentes ou domiciliados no exterior, são capitais estrangeiros.

29. Quanto ao art. 2º, parece-me claro que a regra de igualdade aí estabelecida diz respeito a capitais que se investirem, segundo a legislação, e a vedação a discriminações não previstas na lei refere-se a normas infralegais, uma vez que o legislador ordinário não pode opor restrições ao poder de legislar do legislador ordinário futuro.

30. Assim, parece evidente que a EC nº 6/95 não constitui empecilho a que o legislador ordinário limite, no futuro, a aplicação de capital estrangeiro em determinadas atividades reputadas estratégicas para o País, com fundamento na soberania, na independência ou no interesse nacionais, estabelecendo, por exemplo, que em determinada atividade o capital estrangeiro fique limitado a determinado percentual do capital social ou do capital com direito a voto, ou que se submeta a determinadas exigências, ressalvados, quando cabível, casos de reciprocidade nos países de origem.

31. Tal limitação, acentue-se, encontra respaldo no transrito art. 172 da Constituição, quando se refere ao interesse nacional, nos mesmos moldes do já citado art. 192, bem como nos arts. 1º (inciso I), 4º (inciso I) e 170 (inciso I), todos da Constituição de 1988, quando se referem, respectivamente, a soberania, independência nacional e soberania nacional.

32. Não parece, realmente, admissível que a simples revogação do art. 171 da Constituição possa ser interpretada como impedimento para que o legislador ordinário, presentes razões ligadas à soberania, à independência e ao interesse nacionais, estabeleça, em determinados casos, limitações à aplicação do capital estrangeiro no País. O engessamento, antes criado pela Constituição, ao definir empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, era, de fato, inconveniente. Assim, a desconstitucionalização da matéria atende aos interesses nacionais. Mas esse atendimento encontra-se fundamentado, justamente, na possibilidade de atuação do legislador ordinário, o que, de resto, é prática reconhecida nos países civilizados.

33. Esclareça-se, finalmente, que o exposto nos itens 18 a 32 deste Parecer diz respeito, exclusivamente, à possibilidade de, em certos casos, a legislação ordinária estabelecer limitações à aplicação do capital estrangeiro no País. No entanto, o exame da conveniência e da oportunidade do estabelecimento dessas limitações cabe aos Poderes Legislativo e Executivo, tendo presentes razões de natureza política.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Brasília, 17 de março de 1997.

LUIZ ALBERTO DA SILVA

Consultor da União

PARECER: GQ - 181

NOTA: A respeito deste parecer o Excelentíssimo Senhor Presidente da República exarou o seguinte despacho: "Aprovo. Em 17.XII.98". Publicado na íntegra no Diário Oficial de 22 de janeiro de 1999, p.7-10.

3. Parecer LA-01

Aprovo Em: 19-VIII-2010



PROCESSO N° 00400.000695/2007-00

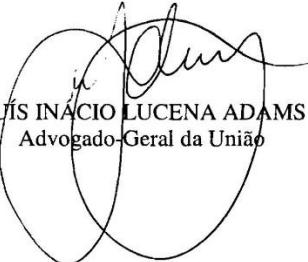
INTERESSADA: SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS DA CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA
DA REPÚBLICA

ASSUNTO: AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS

PARECER N° LA-01

Adoto, para os fins e efeitos dos arts. 40 e 41 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, o anexo PARECER CGU/AGU nº 01/2008-RVJ, de 03 de setembro de 2008, da lavra do Consultor-Geral da União, Dr. RONALDO JORGE ARAUJO VIEIRA JUNIOR, e submeto-o ao EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA.

Brasília, 19 de agosto de 2010.



LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS
Advogado-Geral da União

DESPACHO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

REFERÊNCIA: Processo nº 00400.000695/2007-00

INTERESSADA: Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República

ASSUNTO: Aquisição de terras por estrangeiros

Aprovo o Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ, datado de 03 de setembro de 2008,
do Excentíssimo Consultor-Geral da União.

Submeta-se o referido Parecer ao Excentíssimo Senhor Presidente da República,
para os fins do disposto nos arts. 40 e 41 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

Caso aprovado por Sua Excelência e após publicação em Diário Oficial da União,
encaminhe-se cópia do parecer, respectivos aprovações e publicação aos Excentíssimos Presidentes
do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal
de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça e do Tribunal de Contas da União, aos Excentíssimos
Procurador-Geral da República, Ministros de Estados Chefe da Casa Civil e Chefe do Gabinete de
Segurança Institucional, ambos da Presidência da República, Ministros de Estado da Justiça, do
Desenvolvimento Agrário e da Defesa, e aos Ilustríssimos Presidente do Instituto Nacional de
Colonização e Reforma Agrária, e Diretor da Polícia Federal, bem como ao Excentíssimo
Presidente da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal e ao Ilustríssimo
Presidente da Associação Brasileira de Celulose e Papel.

Em 19 de agosto de 2010.

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS



35ago-dp/ts



URGENTE

PARECER CGU/AGU Nº 01/2008 - RVJ

PROCESSO N.º 00400.000695/2007-00

APENSOS: 00400.006530/2008-14; 00400.006556/2008-62; 00400.006895/2008-49
e 00400.007307/2008-94

INTERESSADO: SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS DA CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – SAJ/PR

ASSUNTO: Aquisição de terras por estrangeiros. Revisão do Parecer GQ-181, de 1998, publicado no Diário Oficial em 22.01.99, e GQ-22, de 1994. Recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, à luz da Constituição Federal de 1988. Equiparação de empresa brasileira cuja maioria do capital social esteja nas mãos de estrangeiros não-residentes ou de pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no Brasil a empresas estrangeiras.

Senhor Advogado Geral da União,

I Antecedentes

1. Foi realizada reunião na Casa Civil da Presidência da República, em 15.06.2007, que tinha como tema a aquisição de terras por estrangeiros e o objetivo de aperfeiçoar a legislação nacional sobre o assunto.
2. A crise de alimentos no mundo e a possibilidade de adoção, em larga escala, do biocombustível como importante fonte alternativa de energia, apta a diversificar, com grande vantagem, a matriz energética nacional, são os principais vetores dessa nova abordagem da questão da propriedade da terra no Brasil, especialmente dos imóveis rurais.
3. Nessa reunião, **aventou-se a possibilidade de uma eventual revisão do PARECER Nº GQ -181 da Advocacia-Geral da União, de 1998, conduzir ao estabelecimento de limites e restrições à aquisição de terras – imóveis rurais – por empresas brasileiras, cuja maioria de seu capital social estivesse em mãos de estrangeiros não residentes no Brasil ou de empresas estrangeiras não sediadas no território nacional.**
4. É importante, então, delimitar a questão em análise. Não havia e não há dúvidas quanto à aplicação das restrições e limites previstos na Lei nº 5.709, de 1971, aos estrangeiros residentes no país e às pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil.
5. A questão restringia-se à equiparação das empresas brasileiras às empresas estrangeiras por força do § 1º do art. 1º da lei nº 5.709, de 1971, e a consequente extensão àquelas das restrições impostas a essas.



6. Segundo os dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, desde 1994, data da primeira manifestação da Advocacia-Geral da União sobre o tema (Parecer GQ-22), ratificada em 1998 (Parecer GQ 181), conforme demonstrar-se-a a seguir, o Estado brasileiro perdera as condições objetivas de proceder a controle efetivo sobre a aquisição e o arrendamento de terras realizadas por empresas brasileiras cujo controle acionário e controle de gestão estivessem nas mãos de estrangeiros não-residentes no território nacional.
7. Tal situação revestia-se, então, em junho de 2007, e reveste-se, ainda, de caráter estratégico, pois, a ausência de controle dessas aquisições gera, entre outros, os seguintes efeitos:
 - a) expansão da fronteira agrícola com o avanço do cultivo em áreas de proteção ambiental e em unidades de conservação;
 - b) valorização desarrazoada do preço da terra e incidência da especulação imobiliária gerando aumento do custo do processo desapropriação voltada para a reforma agrária, bem como a redução do estoque de terras disponíveis para esse fim;
 - c) crescimento da venda ilegal de terras públicas;
 - d) utilização de recursos oriundos da lavagem de dinheiro, do tráfico de drogas e da prostituição na aquisição dessas terras;
 - e) aumento da grilagem de terras;
 - f) proliferação de "laranjas" na aquisição dessas terras;
 - g) incremento dos números referentes à biopirataria na Região Amazônica;
 - h) ampliação, sem a devida regulação, da produção de etanol e biodiesel;
 - i) aquisição de terras em faixa de fronteira pondo em risco a segurança nacional.
8. Passados quatorze anos, o novo contexto econômico mundial, rapidamente descrito anteriormente, impunha um reposicionamento do Governo Federal sobre o tema, valendo-se dos instrumentos disponíveis, dentre os quais a eventual revisão do Parecer AGU/GQ-181 e do Parecer AGU/GQ-22.
9. Ainda que restrita e limitada, essa medida, acaso constitucional e legalmente possível, teria o condão de, juntamente a outras iniciativas, possibilitar a retomada de importantes mecanismos de controle, indispensáveis à conformação de política fundiária adequada ao Estado brasileiro.
10. A Consultora da União, Drª Grasiela Moura, designada para participar da reunião na Casa Civil, apresentou, em 06.07.2007, a NOTA Nº AGU/GM – 24/2007, às fls. , em que expressava sua concordância com o entendimento fixado no Parecer nº GQ-181, no sentido de não ter havido a reprimirâo do §1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971.
11. A Consultora da União concordava, também, com o entendimento de que lei ordinária futura poderia fixar limitações ao capital estrangeiro de acordo com o interesse nacional, por força do disposto nos arts. 172 e 190 da CF, inclusive no que concerne à aquisição de terras por empresas brasileiras controladas, ainda que indiretamente, por estrangeiros.
12. Para ela, a melhor alternativa seria a construção de proposição legislativa disciplinando a limitação de aquisição de terras por empresas brasileiras controladas por estrangeiros.
13. Registro, por oportuno, que participei, em 05.03.2008, por designação de V. Exª e representando a Advocacia-Geral da União, de audiência conjunta da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária e Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização do Senado Federal em que antecipei, com

2

08
1

autorização de V. Ex^a, as linhas do estudo que vinha sendo desenvolvido sobre a questão – expostas com detalhe no presente Parecer – que impunham a conclusão pela necessidade de revisão dos citados pareceres da AGU.

14. O Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Dr. Rolf Hackbart, participou desta mesma audiência. Em sua exposição sustentou que o Parecer GQ-181 da AGU, de 1998,

(...) permite a ocupação desenfreada de terras em nível nacional por estrangeiros, mascaradas legalmente, com a justificativa de serem adquiridas por empresas brasileiras. Além disso, os serviços registrais entendem não ser necessário a comunicação à Corregedoria da Justiça dos Estados e ao INCRA da relação dessas aquisições. (...) Desta forma, caso haja real interesse no controle de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, no entendimento da Divisão de Fiscalização e Controle de Aquisições por estrangeiros, o parecer da AGU deve ser revisto, uma vez que a redação vigente não permite um controle mais efetivo das aquisições efetuadas por pessoas jurídicas brasileiras com capital estrangeiro.

15. Nessa mesma apresentação, de março de 2008, o Presidente do INCRA alegou que os dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural referentes à distribuição do número de imóveis e da área por detentores estrangeiros, por unidade da federação, "não refletem a realidade fática, no tocante à forma de defesação por estrangeiros", pelo fato de aquela autarquia não dispor dos mecanismos de controle adequado.

16. Menciono, também, que nos autos do processo nº 00400.001476/2008-11, em março de 2008, foram prestadas as informações solicitadas pelo Deputado Federal Iran Barbosa (PT/SE) e encaminhadas pela Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados acerca da revisão do Parecer GQ-181.

17. Nessas informações foi reproduzido o roteiro da apresentação feita na audiência conjunta no Senado Federal em que esta Consultoria-Geral da União concluía pela possibilidade e necessidade de revisão do Parecer GQ-181.

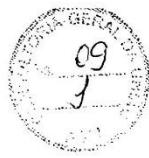
18. Assim, em face de o debate e o estudo sobre tão complexa questão terem se estendido no âmbito do Governo até a data de hoje, diversas manifestações foram formalizadas e protocoladas na Advocacia-Geral da União, dando ensejo à constituição de outros processos que, em face de sua conexão com a matéria tratada, encareço sua juntada aos autos principais.

19. Início pelos processos de nº 00400.006530/2008-14 e 00400.006556/2008-62, que tiveram origem no Grupo de Trabalho instituído por V. Ex^a pela Portaria nº 1.282, de 27.09.2007, com o objetivo de examinar os pareceres vinculantes existentes e de aferir se eles, à luz da evolução legislativa ou jurisprudencial, mereciam ser revistos, a fim de atualizar e uniformizar as orientações da AGU.

20. Após a análise de cerca de 200 (duzentos) pareceres vinculantes, o GT opinou, consoante seu Relatório Final de 24.03.2008, pela necessidade de revisão de 24 (vinte e quatro) pareceres dentre os quais, o Parecer nº GQ-22 (que mesmo não sendo vinculante é a base do Parecer GQ-181, este, sim, vinculante), objeto do primeiro processo citado no item anterior, e o Parecer GQ-181, tratado no segundo processo listado.

21. Em ambos os casos, o Grupo de Trabalho concluiu pela necessidade de revisão dos pareceres de modo a dotar o Estado brasileiro de melhores condições de fiscalização sobre a compra de terras realizada por empresas brasileiras controladas por estrangeiros.

3



22. Além desses dois processos, solicito, também, a juntada dos autos do processo nº 00400.006895/2008-49, em que a Associação Brasileira de Celulose e Papel – BRACELPA, por sua Presidente, encaminha ao Sr. Advogado-Geral da União cópia de carta da Associação endereçada à Exm^a Ministra de Estado Chefe da Casa Civil, Sr^a Dilma Rousseff, em que externa sua preocupação com a eventual revisão do Parecer GQ nº 181, por parte da Advocacia-Geral da União, pelo que tal fato poderia trazer de insegurança jurídica aos investidores estrangeiros, especialmente aqueles que atuam no setor de celulose e papel.
23. Por fim, requeiro sejam juntados os autos de processo nº 00400.007307/2008-94, em que a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, por intermédio do Ofício nº 117/2008- CRA, de 03.07.2008, de seu Presidente, solicita, em face da gravidade do tema e da exposição feita por esta Consultoria-Geral da União em nome da Advocacia-Geral da União, em março de 2008, “*a gentileza de acelerar a conclusão da revisão do Parecer GQ – 181 que trata da recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71*”.

II

O papel da AGU na análise da questão da aquisição de terras por estrangeiros ou por empresas brasileiras legalmente equiparadas a estrangeiros desde 1994: breve retrospecto.

24. A Advocacia-Geral da União - AGU, à luz do art. 131 da Constituição Federal, é responsável pela representação judicial e extrajudicial da União e pelo assessoramento jurídico ao Poder Executivo.
25. No que concerne ao papel de assessoramento jurídico ao Sr. Presidente da República, compete ao Advogado-Geral da União, com a colaboração da Consultoria-Geral da União, a fixação da interpretação das leis e da Constituição quando há dúvidas e controvérsias jurídicas, consoante o disposto no art. 4º, inciso X c/c o art.10 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.
26. Nessa condição institucional, a AGU foi consultada, em 1994, pelo Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária sobre a recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971¹, que cuida da extensão das restrições impostas às empresas estrangeiras, quanto à aquisição de terras no Brasil, às empresas nacionais, cujo controle acionário estivesse em mãos de estrangeiros não-residentes ou empresas estrangeiras não-sediadas, pela Constituição de 1988.
27. Mas quais são os limites e restrições em questão?
28. As respostas estão na Lei nº 5.709, de 1971², das quais se destacam as restrições quanto:

¹ Lei nº 5.709, de 07.10.71, que “Regula a Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro Residente no País ou Pessoa Jurídica Estrangeira Autorizada a Funcionar no Brasil, e dá outras Providências.”

² Listam-se, a seguir, os dispositivos citados da Lei nº 5.709, de 1971, que contêm restrições e limites aos estrangeiros e às pessoas jurídicas brasileiras que lhe sejam equiparadas:

“Art. 3º - A aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira não poderá exceder a 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua.

§ 1º - Quando se tratar de imóvel com área não superior a 3 (três) módulos, a aquisição será livre, independendo de qualquer autorização ou licença, ressalvadas as exigências gerais determinadas em lei.

§ 2º - O Poder Executivo baixará normas para a aquisição de área compreendida entre 3 (três) e 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida. (Vide Lei nº 8.629, de 1993)



§ 3º - O Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá aumentar o limite fixado neste artigo.

Art. 4º - Nos loteamentos rurais efetuados por empresas particulares de colonização, a aquisição e ocupação de, no mínimo, 30% (trinta por cento) da área total serão feitas obrigatoriamente por brasileiros.

Art. 5º - As pessoas jurídicas estrangeiras referidas no art. 1º desta Lei só poderão adquirir imóveis rurais destinados à implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais, ou de colonização, vinculados aos seus objetivos estatutários.

§ 1º - Os projetos de que trata este artigo deverão ser aprovados pelo Ministério da Agricultura, ouvido o órgão federal competente de desenvolvimento regional na respectiva área.

§ 2º - Sobre os projetos de caráter industrial será ouvido o Ministério da Indústria e Comércio.

Art. 7º - A aquisição de imóvel situado em área considerada indispensável à segurança nacional por pessoa estrangeira, física ou jurídica, depende do assentimento prévio da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional.

Art. 8º - Na aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira, física ou jurídica, é da essência do ato a escritura pública.

Art. 9º - Da escritura relativa à aquisição de área rural por pessoas físicas estrangeiras constará, obrigatoriamente:

I - menção do documento de identidade do adquirente;

II - prova de residência no território nacional; e

III - quando for o caso, autorização do órgão competente ou assentimento prévio da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional.

Parágrafo único. Tratando-se de pessoa jurídica estrangeira, constará da escritura a transcrição do ato que concedeu autorização para a aquisição da área rural, bem como dos documentos comprobatórios de sua constituição e de licença para seu funcionamento no Brasil.

Art. 10 - Os Cartórios de Registro de Imóveis manterão cadastro especial, em livro auxiliar, das aquisições de terras rurais por pessoas estrangeiras, físicas e jurídicas, no qual deverá constar:

I - menção do documento de identidade das partes contratantes ou dos respectivos atos de constituição, se pessoas jurídicas;

II - memorial descritivo do imóvel, com área, características, limites e confrontações; e

III - transcrição da autorização do órgão competente, quando for o caso.

Art. 11 - Trimestralmente, os Cartórios de Registros de Imóveis remeterão, sob pena de perda do cargo, à Corregedoria da Justiça dos Estados a que estiverem subordinados e ao Ministério da Agricultura, relação das aquisições de áreas rurais por pessoas estrangeiras, da qual constem os dados enumerados no artigo anterior.

Parágrafo único. Quando se tratar de imóvel situado em área indispensável à segurança nacional, a relação mencionada neste artigo deverá ser remetida também à Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional.

Art. 12 - A soma das áreas rurais pertencentes a pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, não poderá ultrapassar a um quarto da superfície dos Municípios onde se situem, comprovada por certidão do Registro de Imóveis, com base no livro auxiliar de que trata o art. 10.

§ 1º - As pessoas da mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias, em cada Município, de mais de 40% (quarenta por cento) do limite fixado neste artigo.

§ 2º - Ficam excluídas das restrições deste artigo as aquisições de áreas rurais:

I - inferiores a 3 (três) módulos;

II - que tiverem sido objeto de compra e venda, de promessa de compra e venda, de cessão ou de promessa de cessão, mediante escritura pública ou instrumento particular devidamente protocolado no Registro competente, e que tiverem sido cadastradas no INCRA em nome do promissor comprador, antes de 10 de março de 1969;

III - quando o adquirente tiver filho brasileiro ou for casado com pessoa brasileira sob o regime de comunhão de bens.

§ 3º - O Presidente da República poderá, mediante decreto, autorizar a aquisição além dos limites fixados neste artigo, quando se tratar de imóvel rural vinculado a projetos julgados prioritários em face dos planos de desenvolvimento do País.

5



- a) ao tamanho da propriedade (art. 3º);
 - b) ao percentual em loteamentos rurais efetuados por empresas particulares de colonização (art. 4º);
 - c) à necessária vinculação dos imóveis rurais adquiridos aos objetivos estatutários das pessoas jurídicas estrangeiras ou brasileiras a elas equiparadas (art. 5º);
 - d) ao indispensável assentimento prévio da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional³ na aquisição de imóveis em área considerada indispensável à segurança nacional (art. 7º);
 - e) à necessidade de a aquisição ser feita somente mediante escritura pública (art. 8º);
 - f) à previsão de elementos especiais que na escritura pública (art. 9º);
 - g) à previsão de cadastro especial nos Cartórios de Registro de Imóveis (art. 10);
 - h) ao controle das aquisições, com informações periódicas ao Ministério da Agricultura e à Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional⁴ (art. 11);
 - i) à extensão do total de terras pertencentes a estrangeiros limitada à ¼ da superfície do Município (art.12);
 - j) à vedação de doação de terras da União e dos Estados a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras (art. 14).
29. Manifestou-se a AGU por intermédio do Parecer nº GQ – 22, de 1994, do então Advogado-Geral da União, Dr. Geraldo Quintão, que acolheu o Parecer Nº AGU/LA -04/94.
30. Por essa manifestação, o dispositivo em questão - § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971 - não havia sido recepcionado em face da redação do art. 171, I da CF que constitucionalizara o conceito de empresa brasileira e não admitia restrições à atuação de empresa brasileira, somente aquelas expressas no texto constitucional.
31. Essa situação, segundo o Parecer, era diversa da vivenciada no ordenamento constitucional anterior, em que não havia a constitucionalização do conceito de empresa brasileira e que admitia restrições à sua atuação com base na lei ordinária.
32. Não se tratava, de acordo com o citado Parecer GQ-22, de cotejar o conceito de empresa brasileira com empresa brasileira de capital nacional, pois, a sistemática constitucional era não de restringir genericamente a empresa brasileira, mas, sim, criar benefícios à empresa brasileira de capital nacional.

Art. 14 - Salvo nos casos previstos em legislação de núcleos coloniais, onde se estabeleçam em lotes rurais, como agricultores, estrangeiros imigrantes, é vedada, a qualquer título, a doação de terras da União ou dos Estados a pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas.

Art. 15 - A aquisição de imóvel rural, que viole as prescrições desta Lei, 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. O alienante está obrigado a restituir ao adquirente o preço do imóvel.

³ O Conselho de Segurança Nacional foi substituído, em face da Constituição Federal de 1988, pelo Conselho de Defesa Nacional (art. 91 da CF), cuja Secretaria Executiva é exercida pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (art. 16, Parágrafo único da Lei nº 10.683, de 2003).

⁴ Atualmente, respectivamente, Ministério do Desenvolvimento Agrário (art. 27, VIII da Lei nº 10.683, de 2003) e Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional (art. 16, Parágrafo único da Lei nº 10.683, de 2003).

6



33. Lembro que antes, em 1993, tinha sido publicada a Lei nº 8.629, que em seu art. 23, § 1º determinava a aplicação ao arrendamento das mesmas restrições à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros previstas na Lei nº 5.709, de 1971.
34. Logo, segundo a AGU, em 1994, não havia que se estender às empresas brasileiras, ainda que com controle acionário de estrangeiros, quaisquer restrições à aquisição e ao arrendamento de imóveis rurais no Brasil.
35. Em 1995, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 6 que eliminou do texto constitucional a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional.
36. Em face da revogação do art. 171 da CF, e pelo fato desse dispositivo ter sido decisivo na construção da tese da AGU em 1994, o Dr. Geraldo Quintão, Advogado-Geral da União determinou, em 1997, o reexame do Parecer GQ-22.
37. O raciocínio que teria levado à nova análise da questão pode ser resumido da seguinte forma: se o art. 171 que constitucionalizava o conceito de empresa brasileira e fixava sua distinção do de empresa brasileira de capital nacional havia sido revogado, estaria eliminada a barreira que impedia a fixação, por lei, de restrições à atuação das empresas brasileiras.
38. Contudo, o Parecer GQ-22, de 1994, havia considerado revogado, não recepcionado, o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971. Cuidava-se de saber, então, se era possível a repristinação do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971.
39. A resposta veio com o Parecer AGU nº GQ-181, de 1998, no sentido de ser impossível a repristinação. Mantinha-se a orientação anterior, de 1994, mas admitia-se a possibilidade de lei futura dispor sobre restrições ao capital estrangeiro.
40. Esse segundo Parecer, de 1998, é vinculante para toda a administração pública federal por força do disposto no art. 40 da Lei Complementar nº 73, de 1993, eis que aprovado pelo Sr. Presidente da República e publicado no Diário Oficial da União.
41. Em face da nova conjuntura econômica, anteriormente citada, a questão voltou a ser debatida ao no Governo, no Parlamento e na mídia ao longo de 2007 e durante o ano em curso.

III

**Aquisição de terras por empresas brasileiras “controladas” por estrangeiros:
o Parecer nº GQ-22, de 1994, da Advocacia-Geral da União. Necessidade e possibilidade de
revisão: compatibilidade entre o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, e a Constituição
Federal de 1988, em sua redação original.**

42. Importa detalhar, nesta etapa do Parecer, a análise empreendida pela Advocacia-Geral da União sobre o tema, por intermédio do Parecer nº GQ-22, de 1994.

7



III.1. Os fundamentos e as conclusões do Parecer nº GQ-22, de 1994.

43. Como dito, a Advocacia-Geral da União foi consultada, em 1994, pelo Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária sobre a recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, pela Constituição Federal de 1988.
44. Pretendia o consultente saber se a equiparação entre empresa estrangeira e empresa brasileira com maioria do capital social nas mãos de estrangeiros não residentes ou com sede no exterior e as restrições daí decorrentes sustentavam-se, à luz do inciso I do art. 171 da Constituição Federal em sua redação original.
45. Tratava-se, Sr. Advogado-Geral da União, de aferir a compatibilidade vertical entre norma infraconstitucional anterior à ordem constitucional inaugurada com a Carta de 1988 e esta.
46. Compatível e adequado aos princípios e normas constitucionais posteriores, o **texto legal anterior seria considerado recepcionado**, mantendo intocadas sua eficácia e vigência.
47. Incompatível, posto que contrário aos novos ditames constitucionais, o **texto infraconstitucional anterior haveria de ser considerado revogado**.
48. No que concerne ao fenômeno da recepção, importa trazer ao debate a decisão do Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADI nº 415, Relator Ministro Paulo Brossard, julgada em 07.02.92, DJ 29.05.92, p. 07833, assim ementada:

Ementa: CONSTITUIÇÃO. LEI ANTERIOR QUE A CONTRARIE. REVOGAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE SUPERVENIENTE. IMPOSSIBILIDADE. A lei ou é constitucional ou não é lei. Lei unconstitutional é uma contradição em si. A lei é constitucional quando fiel a Constituição; unconstitutional, na medida em que a desrespeita, dispende sobre o que lhe era vedado. O vício da unconstitutionalidade é congênito à lei e há de ser apurado em face da Constituição vigente ao tempo de sua elaboração. Lei anterior não pode ser unconstitutional em relação à Constituição superveniente; nem o legislador poderia infringir Constituição futura. A Constituição sobrevinda não torna unconstitutional leis anteriores com ela conflitantes: revoga-se. Pelo fato de ser superior, a Constituição não deixa de produzir efeitos revogatórios. Seria ilógico que a lei fundamental, por ser suprema, não revogasse, ao ser promulgada, leis ordinárias. A lei maior valeria menos que a lei ordinária. Reafirmação da antiga jurisprudência do STF, mais que cinqüentária. Ação direta de que se não conhece por impossibilidade jurídica do pedido, nos termos do voto proferido na ADIn n. 2-1/600.

49. Definida a recepção ou não do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, pela nova ordem constitucional de 1988, estaria selado o destino da norma contida no o art. 23 da Lei nº 8.629, de 1993, já que adota o dispositivo da Lei, de 1971, como paradigma, no caso de arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros ou por empresas brasileiras controladas por estrangeiros.
50. A consulta para dirimir a dúvida mencionada fora formulada à Advocacia Geral da União, em 1994, e o Parecer nº GQ-22 do Advogado-Geral da União - que acolheu o Parecer nº AGU/LA-04/94 – aprovado pelo Exmº Sr. Presidente da República, fixou o entendimento de que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, não havia sido recepcionado pelo art. 171, I da Constituição Federal, à época, ainda em sua versão original, tendo sido, portanto revogado.
51. Registre-se que, a despeito de ter sido aprovado pelo Exmº Sr. Presidente da República, à época, o texto do Parecer nº GQ-22 não foi publicado no Diário Oficial da União, logo, não possuía, à luz do



art. 40 da Lei Complementar nº 73, de 1993, efeito vinculante para toda a administração pública federal, vinculando com seu entendimento os órgãos jurídicos do Poder Executivo Federal e as repartições interessadas, no caso, o Ministério da Agricultura e da Reforma Agrária – MARA.

52. A questão central suscitada no parecer da AGU, de 1994, cingia-se ao fato de que, diferentemente da ordem constitucional pretérita, sob a égide da qual foi publicada a Lei nº 5.709, de 1971, a ordem constitucional inaugurada com o texto de 1988, constitucionalizava o conceito de empresa brasileira e a ela não estabelecia qualquer restrição genérica.
53. A distinção constitucional existente entre o conceito de empresa brasileira, constante do inciso I do art. 171, e o conceito de empresa brasileira de capital nacional, previsto no art. 171, II, justificava-se na medida em que eram criados benefícios e estímulos a essa, sem, contudo, ser estabelecida qualquer restrição genérica àquela.

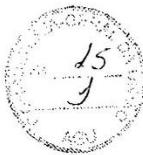
54. Eis o inteiro teor dos dispositivos constitucionais mencionados:

Art. 171 São consideradas:

I – empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País;
II – empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades.

55. Somente as restrições expressamente consignadas no texto constitucional - referentes à composição acionária de empresas brasileiras, com vistas à preservação da soberania e do interesse nacional e de setores estratégicos para o país - poderiam ser admitidas, como era o caso das comunicações (art. 222, § 1º, na redação original), da saúde (art. 199, § 3º), da pesquisa e lavra de recursos minerais e aproveitamento dos potenciais hidráulicos (art. 176, § 1º, em sua redação original).
56. Em outras palavras, para o Parecer em comento, onde a Constituição Federal não restrinjava expressamente, no que concernia à atuação das empresas brasileiras, a legislação infraconstitucional não poderia restrinquir.
57. Sustentava o Parecer GQ -22 de 1994, que a restrição contida na Lei nº 5.709, de 1971, era compatível com o ordenamento constitucional anterior pelo fato de a Carta de 1967, com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, não trazer em seu corpo o conceito de empresa brasileira, que se extraía da legislação infraconstitucional, e, portanto, poderia sofrer restrições impostas por diploma de mesma estatura normativa.
58. Alinhavava, também, como argumento contrário à recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, pela Constituição de 1988, a circunstância de o art. 190 da Constituição Federal dispor sobre a possibilidade de limitação da aquisição de propriedade rural por estrangeiros, e não por empresas brasileiras equiparadas às estrangeiras, como pretendia o dispositivo da Lei de 1971.

9



III.2. Aspectos lógicos e metodológicos a serem utilizados na análise da questão.

59. Postos os argumentos do Parecer GQ-22, de 1994, que sustentavam a revogação do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, passo a tecer considerações sobre a necessidade de sua revisão.
60. Algumas palavras sobre a estrutura lógica do presente Parecer são necessárias.
61. Em primeiro lugar, tentar-se-á demonstrar ser possível extrair da Constituição de 1988 o entendimento sobre a recepção do dispositivo da Lei de 1971. Esse debate constitucional travou-se, essencialmente, no bojo do Parecer GQ-22, de 1994.
62. Ainda que esse Parecer de 1994 não seja vinculante, ele é a base do Parecer GQ-181, esse sim vinculante.
63. No Parecer GQ-181, como será visto adiante, a discussão é de natureza formal, acessória. Nele indaga-se se houve ou não reprise da questão de dispositivo considerado revogado em face da Constituição pelo Parecer GQ-22.
64. Não há como enfrentar adequadamente a questão se não se demonstrar a possibilidade de obtenção de conclusões diversas daquelas extraídas do Parecer GQ-22, de 1994.
65. Decore daí, então, a estrutura do presente Parecer. Primeiro enfrenta-se o exposto no GQ-22, que traz o debate constitucional visceral, de natureza material. Após, cuida-se do Parecer GQ-181, e suas formulações de natureza formal.
66. Para tal empreitada, serão utilizados, neste Parecer, métodos clássicos de hermenêutica aplicados à interpretação constitucional aliados a recursos específicos de hermenêutica constitucional, tais como o princípio da unidade da Constituição, o princípio da máxima efetividade das normas e os princípios constantes da Constituição Federal de 1988, aplicáveis à matéria.
67. Luis Roberto Barroso⁵, ao citar Canotilho e afirmar que a despeito de expressar um consenso fundamental, a Constituição é palco, como sói acontecer nos processos democráticos de elaboração constitucional, de pluralismos e antagonismos, sugere a adoção do princípio da unidade da Constituição, nos seguintes termos:

É precisamente por existir pluralidade de concepções que se torna imprescindível a unidade na interpretação. Afinal, a Constituição não é um conjunto de normas justapostas, mas sim um sistema normativo fundado em determinadas idéias que configuram um núcleo irredutível, condicionante da inteligência de qualquer de suas partes. O princípio da unidade é uma especificação da interpretação sistemática, e impõe ao intérprete o dever de harmonizar as tensões e contradições entre normas. Deverá fazê-lo guiado pela grande bússola da interpretação constitucional: os princípios fundamentais, gerais e setoriais inscritos ou decorrentes da Lei Maior.

68. Quanto ao princípio da máxima efetividade das normas, Barroso⁶ sustenta que "Os grandes autores da atualidade referem-se à necessidade de dar preferência, nos problemas constitucionais, aos pontos de vista que levem as normas a obter a máxima efetividade ante as circunstâncias de cada caso".

⁵ In: Interpretação e Aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 182.

⁶ Idem, ibidem, p. 219.

69. Esses recursos hermenêuticos serão adotados em seguida com o intuito de lastrear a revisão do citado Parecer da AGU e de demonstrar que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, que cuida da equiparação de pessoa jurídica brasileira controlada por estrangeira à empresa estrangeira, para fim de imposição das restrições quanto à aquisição de imóveis rurais, foi recepcionado.

III.3. A compatibilidade do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, com o inciso II do § 1º do art. 171 da Constituição Federal de 1988, em sua redação original: as restrições genéricas às empresas brasileiras no texto constitucional.

70. Há, inicialmente, que se fazer uma importante ressalva ao argumento expandido pelo douto Consultor da União à época, Dr. Luiz Alberto, responsável pela elaboração do Parecer que, acolhido pelo Advogado-Geral da União, Dr. Geraldo Quintão deu ensejo ao Parecer nº GQ-22.

71. Na verdade, diferentemente do alegado, a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional não buscava apenas criar estímulos e incentivos às empresas brasileiras de capital nacional, como visto no inciso IX do art. 170, no inciso I do § 1º e no § 2º, ambos do art. 171 da CF.

72. A regra contida no inciso II do § 1º do art. 171, na redação original da Constituição de 1988, tinha evidente conotação restritiva genérica às empresas brasileiras, definidas no inciso I do art. 171.

73. Eis, em destaque, o teor do inciso II do § 1º do art. 171 da CF em sua redação original:

Art. 171. São consideradas:

*I - empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País;
II - empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades. Revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 15/08/95*

§ 1º - A lei poderá, em relação à empresa brasileira de capital nacional:

I - conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País;

II - estabelecer, sempre que considerar um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico nacional, entre outras condições e requisitos:

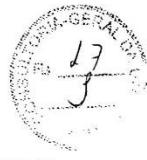
a) a exigência de que o controle referido no inciso II do "caput" se estenda às atividades tecnológicas da empresa, assim entendido o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia;

b) percentuais de participação, no capital, de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno.

§ 2º - Na aquisição de bens e serviços, o Poder Público dará tratamento preferencial, nos termos da lei, à empresa brasileira de capital nacional.

74. A despeito de o texto literal do § 1º, caput e inciso II do art. 171 da Constituição Federal fazerem menção expressa à empresa brasileira de capital nacional, há que se extrair do comando da norma a restrição, *a contrario sensu*, imposta de forma genérica à empresa brasileira.

75. E qual é o comando da norma?



76. Em primeiro lugar, no caso de a lei ordinária considerar um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico do país, somente estará autorizada a nele atuar a empresa brasileira de capital nacional.
77. Essa norma já encerra evidente restrição genérica às empresas brasileiras (art. 171, I da CF). Nesses setores estratégicos do país, definidos em lei ordinária, somente empresas brasileiras de capital nacional poderiam atuar.
78. Além das exigências postas no inciso II do *caput* do art. 171 quanto ao controle efetivo da empresa, por força do § 1º, inciso II, alínea "a" do art. 171, as empresas brasileiras de capital nacional que atuassem nos setores estratégicos definidos em lei ordinária teriam ainda que adimplir a exigência de estender o controle efetivo de que trata o inciso II do *caput* às atividades tecnológicas da empresa.
79. A parte final do dispositivo explicita o que seja o controle efetivo aplicado às atividades tecnológicas: "*assim entendido o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia*".
80. Assim, além de afastar, peremptoriamente, as empresas brasileiras desses setores considerados estratégicos, exigia-se que as empresas brasileiras de capital nacional estendessem o rigor do controle efetivo, genérico, da empresa às atividades tecnológicas.
81. E mais, previa a possibilidade de a lei ordinária que estabelecesse os setores estratégicos ao desenvolvimento tecnológico nacional fixar percentuais de participação no capital de pessoas físicas domiciliadas e residentes no país ou entidades de direito público interno.
82. Em outras palavras, a redação original do art. 171 da Constituição Federal afirmava que em setores imprescindíveis ao desenvolvimento tecnológico nacional as empresas brasileiras não poderiam atuar. Somente as empresas brasileiras de capital nacional e, ainda assim, se cumprissem requisitos adicionais aos necessários à sua conceituação como tal.
- 83. Trata-se, Sr. Advogado-Geral da União, de clara restrição genérica – na medida em que não se pode saber de antemão quais serão os setores imprescindíveis ao desenvolvimento tecnológico nacional a serem fixados em lei.**
84. Extrai-se da análise de Ives Gandra Martins, citado por Celso Ribeiro Bastos⁷ – apesar de a ênfase da análise do ilustre tributarista ser exatamente oposta à desenvolvida neste parecer - a conotação restritiva genérica do § 1º do art. 171, especialmente, de seu inciso II, de que se cuidou anteriormente, *verbis*:

Desta forma, não se pode interpretar um princípio constitucional que impõe restrição de direitos, contrariamente à sua finalidade. Sob o fundamento de promover o desenvolvimento do país não se admite que a lei frustra ou reduza esse desenvolvimento, retirando de empresas capazes de consegui-lo o direito de concorrer para isso. (...) Por esta razão, o § 1º do art. 171 apenas poderá, em termos de restrição futura a ser definida em lei, dar tratamento preferencial a empresas nacionais, se as empresas de capital estrangeiro não tiverem condições de atender ao tríplice objetivo, ao lado das empresas nacionais, ou se forem nocivas à nacionalidade. Caso contrário, a lei ordinária não poderá prevalecer sobre os princípios maiores da Constituição, razão pela qual, se as empresas estrangeiras preencherem plenamente o que dispõe o comando superior, poderão atuar sempre, sem tratamento diferencial ou restritivo.

⁷In: Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 54-55.



85. Tampouco o legislador constituinte originário impôs qualquer restrição ao legislador ordinário na definição desses setores, devendo, contudo, estar balizado pelos parâmetros da razoabilidade.
86. Disse apenas que, estabelecidos os setores, tais e quais requisitos adicionais serão obrigatoriamente adotados, mas deixou ao poder discricionário do legislador ordinário definir os setores.
87. Outro importante argumento desenvolvido por Celso Ribeiro Bastos⁸ demonstra a carga restritiva genérica do § 1º do art. 171 da Constituição Federal em sua redação originária, neste caso, da alínea "b" de seu inciso II. Veja-se:

A letra "b" refere-se certamente às empresas brasileiras e não às brasileiras de capital nacional. A sua inclusão debaixo do § 1º deste artigo é uma enorme impropriedade legislativa. Dito parágrafo refere-se à empresa brasileira de capital nacional, e não à empresa brasileira pura e simples como é o caso desta letra "b".

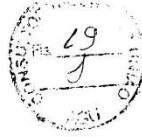
88. Patente a preocupação do legislador constituinte originário de impedir a atuação das empresas brasileiras, constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país em setores, indeterminados no texto constitucional, a serem considerados, pela lei, imprescindíveis ao desenvolvimento tecnológico nacional.
89. Quando José Afonso da Silva⁹ defendia a distinção entre empresa brasileira de capital nacional e empresa brasileira na redação originária do art. 171 da Constituição Federal, ao lado dos itens que elencava como benefícios legitimamente criados pelo legislador constituinte originário à empresa brasileira de capital nacional, relacionou, de forma implícita, aspectos restritivos à empresa brasileira.
90. Trata-se da parte em que afirma que serão reservados mercados sobre atividades definidas em lei às empresas brasileiras de capital nacional. *A contrario sensu*, com a lei, seria vedada às empresas brasileiras a atuação naquele dado segmento econômico.
91. Logo, sendo norma constitucional restritiva e sem identificação expressa dos setores em que se aplicava a restrição, há que se concluir tratar-se de restrições genéricas às empresas brasileiras.
92. Essas empresas, a despeito de constituídas sob as leis brasileiras e com sede e administração no país, não possuíam o controle efetivo em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no país ou de entidades de direito público interno¹⁰.
93. Lembre-se que o controle efetivo da empresa, consoante a parte final do inciso II do art. 171, em sua redação original, era *"a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades"*.
94. Assim, diferentemente do sustentado pelo Parecer nº GQ-22 de 1994, havia, sim, no texto constitucional, de 1988, restrições genéricas às empresas brasileiras com sede e administração no país.

⁸ In: Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 57.

⁹ In: Curso de Direito Constitucional Positivo. 16ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 670.

¹⁰ Vale dizer, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além de suas autarquias, no conceito do Código Civil de 1916, vigente à época da promulgação do texto constitucional de 1988.

13



95. E o que dizer então das empresas brasileiras controladas por empresas estrangeiras que não possuíam sede e administração no país ou que seus controladores, pessoas físicas, residiam no exterior?
96. Com muito mais razão, a uns e outras, estendiam-se às restrições. Veja-se que a Lei de 1971, em seu art. 1º e §1º, referia-se às empresas brasileiras controladas por estrangeiros não residentes, quando pessoas físicas, e às pessoas jurídicas não sediadas.
97. Em síntese, esse argumento, que teve importância central na construção da interpretação fixada pelo Parecer nº GQ-22, deve ser contrastado com a evidência de que o texto constitucional, de 1988, **admitia, sim, restrições genéricas às empresas brasileiras com sede e administração no país**, alem das restrições setoriais específicas e expressas, na saúde, nas comunicações, na pesquisa e lavra de recursos minerais.
98. As restrições, como visto, objetivavam proteger setores imprescindíveis ao desenvolvimento tecnológico nacional.
99. A interpretação teleológica do texto constitucional leva à necessária conclusão que, se o objetivo era restringir a atuação das empresas brasileiras não controladas por pessoas físicas domiciliadas e residentes no país ou por entidades de direito público interno em setores estratégicos não determinados, com muito mais razão há de se entender como válidas restrições postas na legislação infraconstitucional às empresas brasileiras controladas por estrangeiros não-residentes ou por pessoas jurídicas sediadas no exterior.]
100. Logo, presentes restrições genéricas no seio da Carta Magna à atuação das empresas brasileiras, leis posteriores ou anteriores, compatíveis com tal orientação constitucional, haverão de ser consideradas, respectivamente, constitucionais ou recepcionadas. É o caso da Lei nº 5.709, de 1971, e mais especificamente do § 1º de seu art. 1º.]

III.4. A compatibilidade do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, com o art. 190 da Constituição Federal de 1988, em sua redação original: limitações à aquisição de terras por estrangeiros e por empresas brasileiras controladas por estrangeiros.

101. Analisa-se, neste momento, o argumento adotado no Parecer nº GQ-22, que diz respeito à interpretação a ser emprestada ao art. 190 da CF.]
102. Importante reproduzir o teor do dispositivo constitucional em comento:
- Art. 190. A lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional.*
103. Sustenta o citado Parecer que o art. 190 da Constituição Federal dispõe sobre a possibilidade de limitação da aquisição de propriedade rural por estrangeiros, e não por empresas brasileiras equiparadas às estrangeiras, como pretendia o dispositivo da Lei de 1971.
104. Claro é o objetivo do texto constitucional de sinalizar limitações e restrições à aquisição e ao arrendamento de propriedade rural por estrangeiros.



14



105. Mas será a interpretação literal que possibilitará a extração de sua verdadeira *ratio*, ou o hermeneuta terá que se esforçar um pouco mais a fim de encontrar o *telos* da norma?

106. Luis Roberto Barroso¹¹, ao apreciar os métodos clássicos de interpretação, em que presta justa reverência a um dos precursores da hermenêutica, Ministro Carlos Maximiliano, e aplicá-los à hermenêutica constitucional, reserva posição de destaque ao método teleológico, *verbis*:

As normas devem ser aplicadas atendendo, fundamentalmente, ao seu espírito e à sua finalidade. Chama-se teleológico o método interpretativo que procura revelar o fim da norma, o valor ou bem jurídico visado pelo ordenamento com a edição de dado preceito. (...) A ratio legis é uma "força vivente móvel" que anima a disposição e a acompanha em toda sua vida e desenvolvimento. A finalidade de uma norma, portanto, não é perene, e pode evoluir sem modificação de seu texto. Carlos Maximiliano não hesita em proclamar o método teleológico como o que merece preponderância na interpretação constitucional. (...) Nem sempre é fácil, todavia, desentranhar com clareza a finalidade da norma. À falta de melhor orientação, deverá o intérprete voltar-se para as finalidades mais elevadas do Estado, que são, na boa passagem de Marcelo Caetano, a segurança, a justiça e o bem-estar social.

107. Terá o constituinte originário objetivado limitar apenas a pessoa jurídica estrangeira, ou todas aquelas pessoas jurídicas cujo controle efetivo dos seus destinos esteja nas mãos de estrangeiros, especialmente dos estrangeiros não-residentes ou, no caso de pessoas jurídicas, aquelas não-sediadas?

108. O comando da norma tem o claro intuito de dotar o Estado brasileiro de mecanismos de controle sobre a apropriação por estrangeiros, diretamente, ou indiretamente, como na hipótese de pessoas jurídica cujo controle de fato e de direito, cujo poder de escolha dos dirigentes e fixação dos rumos esteja nas mãos de estrangeiros.)

109. Assim se posicionaram Nelson Nery Costa e Geraldo Magela Alves¹², sobre o art. 190 da CF, *verbis*:

110. Prevê o art. 190, do texto constitucional, que *lei deve regular e limitar a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira. (...) Existe, ainda, a preocupação com a aquisição de terras por estrangeiros, que possam ter interesses conflitantes com o País, resultando daí o interesse em se estabelecer restrições à aquisição dos imóveis rurais por estes.*

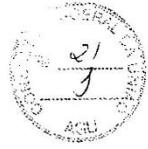
111. Todo o marco regulatório referente à aquisição ou arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira está estabelecido na Lei nº 5.709, de 1971, incluindo conceitos, limites, procedimentos, etapas do procedimento de aquisição ou arrendamento, requisitos, pressupostos, efeitos, competências institucionais e outros.

112. É desta lei que se extrai também a regra que equipara empresas brasileiras controladas por estrangeiros a empresas estrangeiras, pois em uma e outra, seus destinos são decididos por estrangeiros.)

113. Destaque-se que no caso da empresa brasileira equiparada, a norma se refere ao estrangeiro não-residente ou a pessoa jurídica não-sediada, que possuam a maioria do capital social.

¹¹ In: Interpretação e Aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 129-132.

¹² In: Constituição Federal Anotada e Explicada. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 459.



114. Veja-se que a equiparação mitiga a vedação posta no caput do art. 1º da Lei de 1971, tratada nos presentes autos que inadmite que estrangeiro - pessoa física não-residente ou pessoa jurídica não autorizada - adquira imóvel rural no Brasil.

115. Se possuirem a maioria do capital social de pessoa jurídica brasileira, podem comprar, por intermédio da pessoa jurídica brasileira, terras rurais, desde que submetidos às restrições da Lei.

116. Não é possível analisar esse dispositivo constitucional isoladamente, ou, na feliz expressão do Ministro Eros Grau¹³, é inconcebível analisar o texto constitucional em tira:

Aqui devo salientar, contudo, inicialmente, que, assim como jamais se interpreta um texto normativo, mas sim o direito, não se interpretam textos normativos constitucionais, isoladamente, mas sim a Constituição, no seu todo. Não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços. A interpretação de qualquer norma da Constituição impõe ao intérprete, sempre, em qualquer circunstância, o caminhar pelo percurso que se projeta a partir dela – da norma – até a Constituição.]

117. A regra do art. 190 integra o Capítulo III – Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, e está contido, por seu turno, no Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira.

118. O primeiro princípio deste Título (art. 170, I) é o da soberania nacional. Logo, a regra do art. 190 deve ser lida como manifestação desse princípio setorial.)

III.5. A compatibilidade do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, com o art. 170, I e com o art. 1º, I, art. 3º, II e art. 4º, I da Constituição Federal de 1988: limitações à aquisição de terras por estrangeiros e por empresas brasileiras controladas por estrangeiros e a soberania nacional, a soberania, a independência nacional e a garantia do desenvolvimento nacional.

119. Neste item, toma-se como referência para justificar a recepção da norma sob análise a soberania nacional, que é um dos princípios da atividade econômica previsto no inciso I do art. 170 da CF, no Capítulo I do Título VII, que trata dos Princípios Gerais da Atividade Econômica.

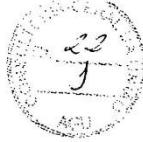
120. Mencionado princípio foi previsto na redação originária da Constituição Federal de 1988 e é, segundo o atual Ministro do Supremo Tribunal Federal, Eros Grau, ao mesmo tempo instrumento e objetivo a nortear a atuação do Estado brasileiro no que concerne à atividade econômica.

121. Segundo Eros Grau¹⁴, ao se revestir, também, desse caráter norteador, está a norma constitucional a exigir sua densificação por intermédio de políticas públicas:

Trata-se, ai, de princípio constitucional impositivo (Canotilho), a cumprir dupla função, como instrumental e como objetivo específico a ser alcançado. É que a soberania nacional – assim como os demais princípios elencados nos incisos do art. 170 – consubstancia, concomitantemente, instrumento para a realização do fim de assegurar a todos existência digna e objetivo particular a ser alcançado. Neste segundo sentido, assume a feição de diretriz (Dworkin) – norma-objetivo – dotada de caráter constitucional conformador. Enquanto tal, justifica reivindicação pela realização de políticas públicas.

¹³ In: A Ordem Econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica. 11ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 166.

¹⁴ Idem, ibidem, p. 225.



122. O dispositivo, cuja compatibilidade com o texto constitucional originário de 1988 ora se analisa, nada mais é de que uma manifestação concreta, positivada, dentre as diversas possíveis, de se buscar a efetivação do princípio específico da soberania nacional aplicado à ordem econômica.

123. Por essa norma, limita-se a possibilidade de apropriação de parcelas do território nacional – elemento integrante do próprio conceito de Estado - por parte de estrangeiros ou por empresas brasileiras cujo controle efetivo esteja em mãos de estrangeiros, já que são esses últimos que têm o poder de ditar os rumos da empresa.

124. Tal equiparação, então, visa a dotar o Estado brasileiro de instrumentos aptos a disciplinar e ordenar a distribuição do território nacional segundo suas superiores convicções.

125. Flagrante, pois, a compatibilidade com o princípio da soberania nacional aplicado à ordem econômica que é, por seu turno, consectário da soberania, fundamento da República Federativa do Brasil, ex vi do inciso I do art. 1º da Constituição de 1988.

126. De difícil conceituação, a idéia de soberania foi sendo construída ao longo dos séculos, a partir de uma dimensão política que passou a adquirir contornos jurídicos. Eis a explicação de Dalmo Dallari¹⁵:

De fato, apesar do progresso verificado, a soberania continua a ser concebida de duas maneiras distintas: como sinônimo de independência, e assim tem sido invocada pelos dirigentes dos Estados que desejam afirmar, sobre todo ao seu próprio povo, não serem mais submissos a qualquer potência estrangeira; ou como expressão de poder jurídico mais alto, significando que, dentro dos limites da jurisdição do Estado, este é que tem o poder de decisão em última instância, sobre a eficácia de qualquer norma jurídica.

127. Para Uadi Lammégo Bullos¹⁶, “A soberania nacional econômica diz respeito à formação de um capitalismo nacional autônomo, sem ingerências externas”.

128. O vínculo do princípio da soberania relacionado à ordem econômica se manifesta, também, quando posto em cotejo com o princípio da independência nacional, princípio reitor do Brasil nas suas relações internacionais, consoante o inciso I do art. 4º da Carta Magna.

129. O dispositivo legal em análise compatibiliza-se, ainda, com os objetivos fundamentais da República, especialmente com o descrito no inciso II do art. 3º, “garantir o desenvolvimento nacional”.

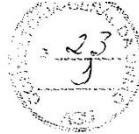
130. Esse conjunto de princípios, fundamentos e objetivos fundamentais postos na Constituição Federal, e que exigem a integração da legislação infraconstitucional, intencionam assegurar ao País as condições necessárias de desenvolvimento, levando-se em consideração o estágio evolutivo de nossa economia, afastadas veleidades ideológicas, preconceitos ou sentimentos xenófobos. O exercício exegético elaborado neste parecer cinge-se, como dito anteriormente, aos ditames jurídico-constitucionais.

131. Nesse sentido, é a voz abalizada do Ministro Eros Grau¹⁷ que esclarece,

¹⁵ In: Elementos de Teoria Geral do Estado. 26ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 84.

¹⁶ In: Constituição Federal Anotada. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 1.219.

¹⁷ In: A Ordem Econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica. 11ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 225-227.



A afirmação da soberania nacional econômica não supõe o isolamento econômico, mas antes, pelo contrário, a modernização da economia – e da sociedade – e a ruptura de nossa situação de dependência em relação às sociedades desenvolvidas. Talvez um dos sintomas mais pronunciados dessa dependência se encontre, nos nossos dias, como anotei em outra oportunidade, na dissociação entre a tecnologia usada e a pobreza da tecnologia concebida ou concebível pelas sociedades dependentes. (...) Afirmar a soberania econômica nacional como instrumento para a realização do fim de assegurar a todos existência digna e como objetivo particular a ser alcançado é definir programa de políticas públicas voltadas – repito – não ao isolamento econômico, mas a viabilizar a participação da sociedade brasileira, em condições de igualdade, no mercado internacional. A importância do princípio, que encontra concreção já em regras contidas no próprio texto constitucional, das quais adiante trataréi, é, por isso mesmo, extremada. (grifos inexistentes no original)

III.6. A compatibilidade do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, com o art. 172 da Constituição Federal de 1988: limitações à aquisição de terras por estrangeiros e por empresas brasileiras controladas por estrangeiros e a disciplina, com base no interesse nacional, dos investimentos em capital estrangeiro.

132. [O art. 172 da CF, que não sofreu qualquer alteração em sua redação original, assevera que “A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará remessa de lucros.”]

133. José Afonso da Silva¹⁸ assim analisa o dispositivo constitucional em tela:

A Constituição não é contra o capital estrangeiro. Não se encontra nela nada que se oponha a ele; (...) Apenas estatui que a lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros, o que constitui exercício regular do princípio da soberania econômica nacional, agora previsto no art. 170, I. Mesmo que não estivesse previsto explicitamente, o princípio decorre da soberania estatal, de que é manifestação em um campo específico. O próprio capital nacional é sujeito à regulamentação de vários tipos, desde a previsão legal de formas de sociedade e empresa, seu registro, fiscalização, etc.; por que se há de escusar ou de censurar como xenófobo um dispositivo que apenas estatui a disciplina legal do capital estrangeiro, como certos setores empresariais o fizeram?

134. E qual é o conceito de investimentos de capital estrangeiro? A aquisição de imóveis rurais por estrangeiros pode ser considerada investimento de capital estrangeiro? E se tal aquisição for realizada por empresas brasileiras cujo controle acionário e decisório esteja nas mãos de estrangeiros não residentes ou de empresas estrangeiras não sediadas no Brasil?

135. [A Lei nº 4.131, de 1962, traz o conceito de capital estrangeiro. Eis o dispositivo:

Art. 1º Consideram-se capitais estrangeiros, para os efeitos desta lei, os bens, máquinas e equipamentos, entrados no Brasil sem dispêndio inicial de divisas, destinados à produção de bens ou serviços, bem como os recursos financeiros ou monetários, introduzidos no país, para aplicação em atividades econômicas desde que, em ambas as hipóteses, pertençam a pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior.

136. Se o art. 172 da CF dispõe que lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, e se capital estrangeiro é aquele que pertence aos que residem no exterior, ou às empresas sediadas no exterior, ex vi da parte final do *caput* do art. 1º da Lei nº

¹⁸ In: Curso de Direito Constitucional Positivo. 16º Ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 773.



4.131, de 1962, forçoso é concluir que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, disciplina, a bem do interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro realizados por empresa brasileira controlada por estrangeiros não residentes, no que concerne à aquisição ou arrendamento de imóveis rurais.

137. Quanto ao tema tratado, afirma Celso Ribeiro Bastos¹⁹

Com efeito, nunca faltou (sic) poderes à União para disciplinar a entrada dos capitais estrangeiros. A atual Constituição vai mesmo ao ponto de dizer que a lei incentivará o investimento de capitais estrangeiros (art. 172). Ao disciplinar a entrada desses capitais a lei poderia direcioná-los para aquelas áreas de maior interesse social. Até mesmo a vedação desses capitais em algumas áreas pode demonstrar-se como legítima. (grifos inexistentes no original)

138. Como a redação do art. 172 permaneceu inalterada desde a promulgação da Carta de 1988, é imperiosa sua utilização para sustentar, em acréscimo a todos os outros argumentos, a recepção do dispositivo da Lei de 1971.

139. Recorro mais uma vez à doutrina do Ministro Eros Grau²⁰ na parte em que afirma que capital estrangeiro é noção diversa de empresa, e, portanto, investimentos com capital estrangeiro podem ser feitos por empresas brasileiras, aquelas empresas brasileiras de que tratava o inciso I do art. 171 da Constituição em sua redação original, e desse modo reforça a tese central desenvolvida neste Parecer de que diversos dispositivos da Constituição Federal conformam a base, numa perspectiva sistêmica, de recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971.)

140. Eis o texto:

Note-se que o art. 172 menciona "capital estrangeiro". Capital é noção diversa da de empresa. Assim, cumpre cogitarmos de investimentos de capital estrangeiro feitos por empresas brasileiras (art. 171, I) e por empresas estrangeiras. Pois é evidente que o capital das primeiras não é nacional: basta ler o enunciado do inciso II do art. 171.

141. Ora, se o art. 172 refere-se aos investimentos de capital estrangeiro feitos por empresas brasileiras, aquelas, à luz do texto original de 1988, previstas no art. 171, I, parece-me óbvio que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, foi recepcionado e agasalhado, também, por este dispositivo constitucional.)

142. Nelson Nery Costa e Geraldo Magela Alves²¹ bem explicitam a intenção do legislador constituinte com o art. 172, *verbis*:

De acordo com o art. 172, da CF, deve haver lei para disciplinar, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, bem como incentivar os reinvestimentos e regular a remessa de lucros. A Constituição de 1988 foi elaborada com a preocupação de criar condições para se ter um capitalismo nacional, reservando algumas atividades para seu domínio, inclusive com a conceituação do revogado art. 171, de empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional. Pensava-se, então, que se devia atrair o capital estrangeiro, mas se devia procurar condições de desenvolver o capital local, não mais com o modelo expresso na Constituição de 1967 e na sua Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969, baseada na intervenção no domínio econômico e no monopólio de indústrias e atividades. (grifos inexistentes no original)

¹⁹ In: Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 53.

²⁰ In: A Ordem Econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica. 11ª Ed. São Paulo: Maiheiros, 2006, p. 277.

²¹ In: Constituição Federal Anotada e Explicada. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 432.



143. A disciplina dos investimentos de capital estrangeiro, constitucionalmente prevista, manifesta-se, seja potencialmente, pela possibilidade de disciplina específica e detalhada a ser elaborada em norma futura, seja pela recepção da norma anteriormente mencionada que limita e restringe o investimento de capital estrangeiro na aquisição de imóveis rurais no Brasil.

144. [A preservação da soberania nacional, as restrições genéricas impostas às empresas brasileiras em setores estratégicos ao desenvolvimento nacional e a disciplina do investimento do capital estrangeiro, com base no interesse nacional são preceitos constitucionais que conferem lastro às restrições postas pelo § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, às empresas brasileiras controladas por estrangeiros não residentes ou por empresas estrangeiras não sediadas.]

III.7. A compatibilidade do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, com o *caput* do art. 5º da Constituição Federal de 1988, em sua redação original: inexistência de distinção entre brasileiros e estrangeiros residentes no País na fruição de direitos e garantias.

145. A regra isonômica contida no *caput* do art. 5º da Constituição Federal assegura a **todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país**, sem distinção, o acesso a direitos e garantias individuais e coletivos, como o direito à propriedade.

146. Essa é a regra geral que sofre algumas mitigações em face da necessidade de ponderação com outros bens e direitos fundamentais tutelados pelo texto constitucional, como soberania nacional, interesse nacional e proteção a setores estratégicos da economia.

147. É o que se depreende da análise sistemática, p.ex., do *caput* do art. 5º com o art. 172, que estabelece, como visto, que a lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, além de regular a remessa de lucros.

148. Da mesma forma, os direitos fundamentais albergados pelo art. 5º relativizam-se quando em cotejo com o disposto no art. 190, dispositivo integrante do Título VII, da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo III, da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária.

149. Nesse sentido, Celso Bastos²² afirma:

Nada obstante ser a propriedade privada um dos direitos fundamentais de que goza todo aquele submetido à ordem jurídica brasileira, não importando se nacional ou estrangeiro, é certo que a Constituição em alguns pontos faz restrições relativamente aos estrangeiros, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas. No artigo sob comentário estamos diante de uma dessas hipóteses. (grifei)

150. [Perceba-se que toda a sistemática constitucional baseia-se no princípio isonômico genérico (art. 5º, *caput*) entre brasileiros e **estrangeiros residentes no país**, e ainda assim, admite mitigações.]

151. [É absolutamente razoável, pois, extrair, do cotejo desse princípio genérico, com os princípios e regras que possuem sede constitucional, vistos anteriormente, que parametrizam a atividade econômica, o entendimento que restrições aplicáveis a empresas brasileiras controladas por

²² In: Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 333.



estrangeiros não residentes ou por empresas estrangeiras não sediadas é absolutamente compatível com o texto originário e atual da Constituição de 1988.

III.8. A compatibilidade do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, com a Constituição Federal de 1988: o processo legislativo que resultou na aprovação da Lei nº 8.629, de 1993.

152. Importa trazer à baila um último argumento quanto à constitucionalidade do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971.

153. A Lei nº 8.629, de 1993, que “Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal”, trata, em seu art. 23, da imposição dos limites de que cuida o art. 190 da CF:

Art. 23. O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica autorizada a funcionar no Brasil só poderão arrendar imóvel rural na forma da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971.

§ 1º Aplicam-se ao arrendamento todos os limites, restrições e condições aplicáveis à aquisição de imóveis rurais por estrangeiro, constantes da lei referida no caput deste artigo.

§ 2º Compete ao Congresso Nacional autorizar tanto a aquisição ou o arrendamento além dos limites de área e percentual fixados na Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, como a aquisição ou arrendamento, por pessoa jurídica estrangeira, de área superior a 100 (cem) módulos de exploração indefinida. (grifei)

154. Como visto, o art. 23 da Lei nº 8.629, de 1993, remete a disciplina do arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros à Lei nº 5.709, de 1971, além de fixar a competência do Congresso Nacional para autorizar arrendamentos e aquisições de áreas que extrapolarem os limites fixados na Lei de 1971.

155. Surge nesta etapa da análise um importante elemento para reflexão.

156. O legislador ordinário, ao debater o projeto de lei que deu ensejo à publicação da Lei nº 8.629, de 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, de uma forma geral, e disciplina, em seu art. 23, de forma específica, o arrendamento de imóvel rural por estrangeiro residente no país ou por pessoa jurídica autorizada a funcionar no Brasil, declara de forma expressa a recepção da Lei nº 5.709, de 1971, tanto que manda aplicar ao arrendamento os limites, restrições e condições aplicáveis à aquisição de que trata a Lei de 1971.

157. SUBLINHE-SE que a Lei nº 8.629 foi publicada em 1993, cinco anos após a promulgação da Constituição de 1988. Houvesse qualquer restrição à constitucionalidade do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, o Congresso Nacional tê-la-ia declarado, promovendo sua revogação.

158. Ao contrário, o Parlamento estendeu ao arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros, as normas da Lei nº 5.709, de 1971, inclusive aquela contida no § 1º de seu art. 1º, que equipara a empresa brasileira com participação majoritária no capital social por estrangeiros não residentes ou pessoas jurídicas não autorizadas a empresas estrangeiras.

159. Em síntese, o Parecer nº AGU/LA-04/94, aprovado, à época, pelo Advogado-Geral da União, por intermédio do Parecer GQ-22, assinalou como principal conclusão o fato de que, com a revogação do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, inexistia qualquer impedimento à

21



aquisição de imóvel rural por empresa brasileira cujo controle de capital estivesse enfeixado nas mãos de estrangeiros.

160. As divergências hermenêuticas apontadas anteriormente implicam, por óbvio, não aceitar as conclusões do mencionado Parecer.

161. Recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, e admitida a possibilidade da equiparação entre pessoas jurídicas estrangeiras e pessoas jurídicas brasileiras controladas por estrangeiros não residentes ou não sediados, todos os limites previstos poderiam, em tese, ser aplicados às pessoas jurídicas brasileiras equiparadas.

IV

A Emenda Constitucional nº 6, de 1995 e o fim do conceito de empresa brasileira e de empresa brasileira de capital nacional: o Parecer nº GQ-181, de 1998, da Advocacia-Geral da União e a manutenção do entendimento do Parecer nº GQ-22, de 1994. Impossibilidade de repristinação. Viabilidade e necessidade de revisão.

162. Adveio, então, a promulgação da Emenda Constitucional nº 6, de 1995, e com ela a revogação do art. 171, bem como a alteração da redação do inciso IX do art. 170 e do § 1º do art. 176, todos da CF de 1988.

163. [Não há mais no texto constitucional, de forma genérica, a diferenciação fundada no controle efetivo por pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendido como controle acionário (maioria do capital votante) e exercício de fato e de direito do poder decisório para gerir suas atividades.]

164. Para ser brasileira a empresa, basta que tenha se constituído sob a égide das leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no país. É o que se extrai, indiretamente, da dicção do inciso IX do art. 170 e do § 1º do art. 176 da CF.]

165. Tal análise da evolução do texto constitucional é essencial ao deslinde da questão colocada à apreciação da AGU, que consiste em avaliar se a revogação ou revisão do Parecer nº GQ-181 terá o condão de estabelecer restrições à aquisição de terras por empresas brasileiras controladas por estrangeiros não-residentes ou por pessoas jurídicas estrangeiras não-sediadas no país.

166. Novamente a AGU foi instada a se manifestar, nesse caso, para saber se com a promulgação da EC nº 6, de 1995, e a consequente revogação do art. 171 da Constituição Federal, permanecia inalterado o entendimento quanto à revogação do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971.

167. [A resposta veio no PARECER Nº AGU/LA-01/97, de 17.03.97, aprovado pelo PARECER Nº GQ -181, de 1998, ao qual foi conferido efeito vinculante para toda a administração pública federal, em face da aprovação pelo Exmº Sr. Presidente da República e posterior publicação no Diário Oficial da União, em 22.01.99, à luz do contido no art. 40 da Lei Complementar nº 73, de 1993.]

22



168. Neste parecer, ficou consignada a permanência do entendimento, manifestado no Parecer nº GQ-22, de 1994, de que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, tinha sido revogado.

169. Segundo o Parecer da AGU, de 1998, a revogação do art. 171 da CF não tinha o condão de reprimir – tornar de novo válido e eficaz – o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971.

170. Em outras palavras, a revogação da norma constitucional revogadora de dispositivo legal pré-constitucional não propiciaria a reintrodução da norma em nosso ordenamento, salvo a existência de disposição expressa, que no caso incorreu.

171. É o que determina a Lei de Introdução ao Código Civil, Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942, em seu art. art. 2º, § 3º, *verbis*:

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 3º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência.

172. Estabelecia, ainda, o indigitado Parecer nº GQ – 181, de 1998, que a revogação do art. 171 da CF não se configurava em impedimento para que o legislador ordinário estabelecesse restrições e limitações ao capital estrangeiro, por força do que dispõe o art. 172 da Constituição Federal.

173. Percebe-se, aqui, certa inflexão na linha de entendimento adotado.

174. Nesse Parecer de 1998, destaca-se a possibilidade de ser estabelecida restrição ao capital estrangeiro, e aí entendida, também, a restrição ao capital estrangeiro majoritário em empresas brasileiras que adquirem ou arrendam imóveis rurais no Brasil.

175. Sustentava-se, contudo, no citado Parecer nº GQ-181, de 1998, que tal restrição não poderia ter como veículo o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971. Seria necessária nova iniciativa legislativa que tornasse expresso tal entendimento.

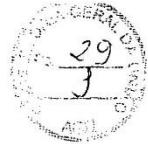
176. Em síntese, admitia-se, na essência, a restrição à aquisição de terras rurais por estrangeiros não-residentes, por intermédio de pessoas jurídicas brasileiras por eles controladas, desde que veiculadas por nova lei.

177. Essa conclusão a que chega o Parecer GQ – 181 é de significativa importância para a tese que se sustenta no presente Parecer.

178. Perceba Sr. Advogado-Geral, que o mencionado Parecer, de 1998, não sustenta haver inconstitucionalidade material no estabelecimento de restrições na aquisição ou arrendamento de imóveis rurais por empresas brasileiras controladas por estrangeiros não-residentes.

179. Alega ser compatível com o ordenamento constitucional que lei ordinária posterior à Emenda Constitucional nº 6, de 1995, faça as restrições.

180. Não admite, contudo, a recepção do dispositivo da Lei de 1971, por todos os argumentos já expostos.



181. Não há inconstitucionalidade material, repita-se, para o Parecer GQ nº 181, de 1998. Não admite, contudo, seja utilizada a Lei nº 5.709, de 1971.

182. Há que se esclarecer as concordâncias e divergências. Concordo Sr. Advogado-Geral, por tudo que já expus, que não há inconstitucionalidade material. **As restrições a estrangeiros e a empresas brasileiras controladas por estrangeiros são totalmente compatíveis com o texto constitucional, seja o originário, seja o posterior à Emenda Constitucional nº 6, de 1995.**

183. A divergência situa-se na alegada impossibilidade de se utilizar a Lei nº 5.709, de 1971, para tanto.

184. **Em face da divergência apontada com relação ao parecer originário – GQ nº 22, de 1994, há discordância essencial com o segundo parecer, o Parecer nº GQ – 181, de 1998.**

185. Explico.

186. **[Esse segundo parecer restringe-se a debater a questão da repristinação, partindo da premissa, que me parece falsa, de que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, estava revogado pelo ordenamento constitucional de 1988 em sua redação originária e que a revogação do dispositivo constitucional revogador não teria o condão de repristinar o artigo da Lei.]**

187. Ora, se o presente Parecer sustenta a recepção do dispositivo da Lei de 1971, em face da redação original do texto constitucional, não há que se adentrar na discussão sobre repristinação.

188. **Cuida-se de saber, então, se o novo ordenamento constitucional, decorrente da aprovação da Emenda Constitucional nº 6, de 1995, revogou o dispositivo da Lei de 1971.**

189. Como dito, a EC nº 6, de 1995, eliminou a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional ao revogar o art. 171 da CF.

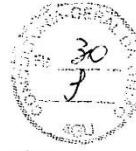
190. Contudo, remanescem, no corpo da Constituição de 1988, a lastrear a tese aqui esposada, analisados de *per se* e sistematicamente, o inciso I do art. 170, do art. 172, do art. 190 e ainda, o art. 1º, I, o art. 3º, II, o art. 4º, I e o *caput* do art. 5º, com base em todos os argumentos já expostos anteriormente.

191. **[Acrescente-se ainda, a esse rol de princípios e regras constitucionais, a nova redação conferida ao inciso IX do art. 170, que preserva a organicidade do texto constitucional de conferir tratamento diferenciado às empresas brasileiras com sede e administração no país.]**

192. Assim, a possibilidade de restrição à aquisição e ao arrendamento de terras rurais, por pessoas jurídicas brasileiras controladas por estrangeiros não-residentes ou pessoas jurídicas não-sediadas no país decorre do que dispõe a análise sistemática do texto constitucional.

193. Pontuada a divergência com o Parecer nº GQ – 181, de 1998, o que está a toda evidência a demonstrar a necessidade de sua revisão, caso assim entenda o Vº Exº, há que se registrar a área de convergência quanto ao cerne, à essência da matéria.

24



194. Refiro-me à parte do mencionado parecer em que, interpretando o disposto no art. 172 da CF, entende o autor ser possível, no mérito, o estabelecimento, em lei, de disciplina aos investimentos estrangeiros, ao reinvestimento e à remessa de lucros, além daqueles casos em que a Constituição expressamente restringe a participação do capital estrangeiro.

195. Como visto, a divergência, ao menos a partir de 1998, consiste no entendimento sustentado neste Parecer quanto à recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, tanto pela redação original da Constituição de 1988, quanto pela redação alterada em decorrência da promulgação da Emenda Constitucional nº 6, de 1995.

V

A interpretação do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971: os requisitos para a equiparação da empresa brasileira à empresa estrangeira.

196. Admitida a compatibilidade do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, com a Constituição de 1988, em sua redação original e pós-Emenda Constitucional nº 6, de 1995, cumpre fixar sua perfeita exegese.

197. O art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, elemento central da análise empreendida por este Parecer, dispõe:

Art. 1º - O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil só poderão adquirir imóvel rural na forma prevista nesta Lei.

§ 1º - Fica, todavia, sujeita ao regime estabelecido por esta Lei a pessoa jurídica brasileira 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.

198. Percebe-se, então, que o mencionado dispositivo, a par de fixar o objeto da lei, vale dizer, disciplinar os mecanismos de aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país e por pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no país, prevê, em seu § 1º, a sujeição de pessoa jurídica brasileira, da qual participem a qualquer título e possuam a maioria do capital social os estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas, que, respectivamente, residam ou tenham sede no exterior, ao mesmo regime previsto para o estrangeiro residente no país ou para a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil.

199. O dispositivo mencionado, na verdade, cria equiparação legal entre a empresa brasileira cuja maioria do capital social pertença a estrangeiros que residam no exterior ou a pessoa jurídica cuja sede seja no exterior e a empresa estrangeira.

200. Importa, neste momento, desmembrar a norma para que se explicitem os requisitos legais dessa equiparação.

201. A regra do *caput* do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, dirige-se ao **estrangeiro residente no país ou à pessoa jurídica autorizada a funcionar no Brasil** e dispõe que somente poderão adquirir imóvel rural na forma desta Lei.

25



202. Extraem-se desta regra, ao menos duas importantes conclusões.
203. A primeira, é que os **estrangeiros não residentes e as pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no Brasil** não podem comprar imóveis rurais no país.
204. Nesse sentido, veja-se a manifestação de Oswaldo Opitz e Silvia Opitz, citada por Celso Ribeiro Bastos²³, *verbis*:

(...) Não há uma proibição absoluta de o estrangeiro tornar-se proprietário de terras rurais no País, porque a lei abre exceção, desde que ele tenha residência permanente em nosso território; por isso 'a aquisição de propriedade rural no território nacional somente poderá ser feita por brasileiro ou por estrangeiro residente no país'. Não basta a simples residência, é preciso que seja permanente, porque 'considera-se residente no País o estrangeiro que faça prova de fixação permanente no território nacional, de acordo com a legislação em vigor'. (...) A pessoa jurídica estrangeira não poderá adquirir imóvel rural no Brasil, salvo se for autorizada a funcionar no país, devendo as aquisições serem vinculadas aos objetivos estatutários da sociedade.

205. A segunda, é que as restrições impostas pela Lei nº 5.709, de 1971, e posteriormente pela Lei nº 8.629, de 1993²⁴, cingem-se, respectivamente, à aquisição e ao arrendamento de **imóveis rurais, não se aplicando aos imóveis urbanos**.
206. O § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, equipara determinado tipo de pessoa jurídica brasileira ao estrangeiro residente ou à pessoa jurídica estrangeira autorizada, especificamente para a aquisição de imóveis rurais no Brasil.
207. Qual pessoa jurídica brasileira é equiparada pelo dispositivo citado?
208. A pessoa jurídica brasileira **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**.
209. **Há três requisitos cumulativos a serem adimplidos para que se efetive a equiparação legal.**
210. O **primeiro requisito**, que haja a **participação a qualquer título** de pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras no capital social da pessoa jurídica brasileira.
211. E o que significa **participação a qualquer título**?

²³ In: Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 334.

²⁴ Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que "Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal", estabelece em seu art. 23:

Art. 23. O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica autorizada a funcionar no Brasil só poderão arrendar imóvel rural na forma da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971.

§ 1º Aplicam-se ao arrendamento todos os limites, restrições e condições aplicáveis à aquisição de imóveis rurais por estrangeiro, constantes da lei referida no caput deste artigo.

§ 2º Compete ao Congresso Nacional autorizar tanto a aquisição ou o arrendamento além dos limites de área e percentual fixados na Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, como a aquisição ou arrendamento, por pessoa jurídica estrangeira, de área superior a 100 (cem) módulos de exploração indefinida.

26



212. Quando o legislador menciona a participação a qualquer título de pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras em pessoas jurídica brasileira, refere-se à participação direta – a própria pessoa física ou jurídica é detentora de ações ou quotas da pessoa jurídica brasileira – ou à participação indireta – que se dá quando quem detém as ações ou quotas é interposta pessoa jurídica, como, p.ex., as empresas controladas, cuja maioria do capital social esteja nas mãos de estrangeiros.

213. Importa, neste momento recorrer ao texto de Celso Ribeiro Bastos²⁵ que explicita a participação de estrangeiros em pessoas jurídicas brasileiras:

Há que se notar, ainda que, freqüentemente, a lei ou mero ato administrativo exigiam que o controle das ações votantes e, por vezes, da maioria do capital estivessem na posse de brasileiros, ou de pessoas residentes e domiciliadas no País. (...) Vale aqui adensar um pouco mais o estudo da participação estrangeira na sociedade. Ela não se dá de forma uniforme, e essa desuniformidade é responsável por efeitos na órbita do direito. Algumas sociedades nacionais chegam a apresentar um nível de participação perto de cem por cento. São, portanto, entidades de predomínio quase absoluto do investidor estrangeiro. As ações ou quotas que porventura se encontrem nas mãos de nacionais são apenas as necessárias para perfazer os requisitos legais da estruturação da pessoa jurídica. É certo que a legislação vigente admite a subsidiária integral que seria aquela companhia que tem como único acionista sociedade brasileira. Tal possibilidade, no entanto, ficou restrita à sociedade nacional, não sendo extensiva às sociedades estrangeiras. O outro lado da questão consiste na participação extremamente reduzida das sociedades estrangeiras nas nacionais. Mesmo no caso de não haver controle no sentido técnico da palavra, pode ai ocorrer uma dominação de fato, provocada por uma eventual necessidade absoluta da tecnologia fornecida pela empresa estrangeira. As situações mais comuns, contudo, são aquelas em que se verifica ao menos um relativo equilíbrio nas participações, tanto estrangeiras quanto nacionais. A legislação faz, entretanto, uma distinção entre sociedades subsidiárias e sociedades controladas. Segundo a Lei das Sociedades Anônimas (art. 243 § 2º), sociedade controlada é aquela na qual há uma sociedade controladora que, diretamente ou através de outras controladas, é titular de direitos de sócios que lhe assegurem, de modo permanente, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores; sendo certo, todavia, que pode existir o chamado controle minoritário, quando o acionista, mesmo minoritário, pode exercer o controle. São três os fatores que podem provocar esta circunstância: a) o absenteísmo dos acionistas à assembleia geral; b) a inabilitação das ações ao portador para votar; e c) a elevação do limite das ações preferenciais sem voto a dois terços do total das ações emitidas. (...) Compete agora definir-se sociedade subsidiária. Seu conceito nos é fornecido pelo Decreto nº 55.762, que no seu art. 20, parágrafo único dispõe: "Considera-se subsidiária de empresa estrangeira a pessoa jurídica estabelecida no país, de cujo capital com direito a voto, pelo menos 50% pertencam, direta ou indiretamente, à empresa com sede no exterior." (...) Além do exercício indireto de atividade no Brasil, marcado por uma participação em sociedades nacionais, o capital estrangeiro pode cumprir uma participação direta, caracterizada pelo funcionamento no país. Funcionar significa desenvolver plena e organicamente as atividades econômicas tendentes à realização do objeto social. Pressupõe um esforço ou uma organização permanente (o estabelecimento), que se exterioriza por uma série de atos ou de fatos vinculados à exploração de certa atividade econômica. (...)

214. [O segundo requisito a ser adimplido para que se efetive a equiparação é que a participação a qualquer título das pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras no capital social da pessoa jurídica brasileira seja de forma tal que assegure a maioria de seu capital social. A maioria do capital social tem que estar nas mãos de pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras não-residentes ou não-sediadas no Brasil.]

215. Cabe neste momento explicitar o critério da maioria do capital social.

216. A Lei nº 5.709, de 1971, foi publicada quando ainda estava em vigor o Decreto-Lei nº 2.627, de 1940, que dispunha sobre a sociedade por ações.]

²⁵ In: Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 45-50.



217. Mencionado Decreto-Lei foi revogado parcialmente pela Lei nº 6.404, de 15.12.1976, e essa revogação produziu significativo efeito no que concerne ao controle da direção dos rumos de uma dada companhia.

218. Reproduzo trechos da obra de Modesto Carvalhosa²⁶ que, ao analisar o art. 116 da Lei das Sociedades Anônimas, demonstram a importante transição do princípio majoritário, encontrado no § 1º do art. 1º da lei nº 5.709, de 1971, para o princípio controlador:

O Decreto-Lei nº 2.627, de 1949 não instituiu a figura do acionista controlador. Fundava-se o antigo diploma em critério diverso, qual seja, o de acionista majoritário. E para ele não criava responsabilidades específicas. Estas eram previstas apenas para os administradores. (...) O princípio do acionista majoritário era que se fundava a antiga lei é diverso do princípio do controlador. No sistema majoritário, há uma correlação direta entre risco de capital empregado e mando social. O acionista ou grupo de acionistas que assumiam maior risco de capitais investidos na companhia é que deveriam comandá-la. Assim, aqueles que possuíam mais de 50% do capital votante eram considerados pela lei como os acionistas que teriam os poderes de decisão, de indicação dos administradores e da orientação política da companhia. A assembleia geral, em consequência, era efetivamente o órgão decisório da companhia, já que nela prevalecia o sistema quantitativo de ações, traduzido pelo predomínio da maioria da capital social. Mediante a atribuição do voto a todos os acionistas titulares de ações ordinárias, davam-se aos votos majoritários totais direito de decisão. Por outro lado, o Decreto-Lei nº 2.627, de 1940, não outorgava às minorias acionárias qualquer participação institucional nas decisões da assembleia geral, em virtude mesmo do princípio majoritário de poder social. A Lei nº 6.404, de 1976, fundamental-se, no que respeita à estrutura do poder e às relações entre acionistas e a companhia, na figura do controlador. Define a lei o acionista ou grupo de acionistas que deve dominar a companhia. Abandonou, por outro lado, o critério quantitativo da capital investido na sociedade como suscetível de configurar esse domínio, na medida em que cercava o voto a grande quantidade de acionistas, ao permitir a emissão de ações preferenciais (...). Retira, assim, a soberania efetiva da assembleia geral, já que reduz drasticamente o colégio eleitoral que a compõe, que praticamente se constituirá apenas dos próprios controladores. Essa ideologia, de todo diversa daquela que informou o antigo diploma, funda-se no princípio da dominação societária independentemente do risco de inversão de capital. A quantidade de capital subscrito em ações não mais coincide com a quantidade de ações necessárias à formação da maioria na assembleia geral, em que não votam os acionistas rendeiros e especuladores, presumivelmente titulares de preferenciais (...). O poder da companhia torna-se personalizado. Dá-se a esse grupo uma série de prerrogativas de mando que são auto-homologadas pela assembleia geral, que, em última instância, é constituída pelos próprios controladores. (...) Nas figuras nitidamente diversas do majoritário e do acionista controlador assentam-se as estruturas também diversas do Decreto-Lei nº 2.627, de 1949 e da Lei nº 6.404, de 1976. No antigo diploma, a hegemonia dos majoritários exercia-se na assembleia geral e pressupunha a titularidade da maioria absoluta das ações votantes. Na lei vigente, o grupo controlador independe da proporção entre o capital por ele possuído e o capital da sociedade, para efetivamente exercer o poder na companhia. Uma minoria de ações do capital emitido pode dominar a sociedade pelo próprio fato da dispersão dos demais acionistas e pela possibilidade de largo uso da emissão de preferenciais (...). Ao estabelecer o regime de poder em torno da figura do controlador, a Lei nº 6.404, de 1976, quebra a proporção entre o risco de capital investido em ações e o poder exercitado na sociedade anônima. Possibilita a lei vigente o exercício do poder na companhia através de um número diminuto de ações, ou seja, com uma participação de capital bem menor do que seria necessário se todas as ações ordinárias pudessem exercitar o direito de voto (ordinárias e preferenciais). (...) A própria estrutura da Lei nº 6.404, de 1976, induz à definição de funções dos três grupos de acionistas, as quais resumidamente seriam: o controlador exerce o poder, os rendeiros subscrevem a maior parte (...) do capital da sociedade em preferenciais e os especuladores produzem liquidez mercadológica às ações (...). Controle societário pode ser definido como o poder de dirigir as atividades sociais. Essa noção tem um sentido material ou substancial e não apenas formal. Assim, o controle é o poder efetivo de direção dos negócios sociais. Não se trata de um poder potencial, eventual, simbólico ou diferido. É controlador aquele que exerce, na realidade, o poder. Internamente, mediante o prevalecimento dos votos. Externamente, por outros fatores extra-societários. Controlar uma companhia, portanto, é o poder de impor a vontade nos atos sociais e, via de consequência, de dirigir o processo empresarial que é o

²⁶ In: Comentários à Lei das Sociedades Anônimas: Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. São Paulo: Saraiva, 1998, v.2, pags. 419-437.

34
J

seu objeto. Há um sentido dinâmico nesse poder que transcende o caráter meramente patrimonial da disponibilidade de bens, próprio do direito das coisas. A noção de controle está evidentemente ligada aos negócios societários e ao procedimento empresarial que decorre da consecução do seu objeto. Ainda que o controlador não possa dispor dos bens como um proprietário, todas as decisões societárias e a atividade empresarial dependem de sua vontade, manifestada de forma permanente.

219. Nesse sentido, o conceito de que o comando da companhia estava nas mãos daquele que detinha a maioria do capital social, há de ser substituído em face da revogação do Decreto-Lei nº 2.627, de 1940, pela Lei nº 6.404, de 1976.

220. É sob a lógica da Lei que atualmente rege as sociedades anônimas, que entrou em vigor em 15 de fevereiro de 1977, que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, deve ser analisado pelo intérprete.

221. Assim, o que é fundamental para definir a participação, com caráter de controle, de pessoas físicas estrangeiras não residentes ou pessoas jurídicas com sede no exterior nas empresas brasileiras é o preenchimento dos requisitos postos no art. 116 da Lei nº 6.404, de 1976, quais sejam:

SEÇÃO IV
Acionista Controlador
Deveres

Art. 116. Entende-se por acionista controlador a pessoa, natural ou jurídica, ou o grupo de pessoas vinculadas por acordo de voto, ou sob controle comum, que:

- a) é titular de direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, a maioria dos votos nas deliberações da assembleia-geral e o poder de eleger a maioria dos administradores da companhia; e*
- b) usa efetivamente seu poder para dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia.*

Parágrafo único. O acionista controlador deve usar o poder com o fim de fazer a companhia realizar o seu objeto e cumprir sua função social, e tem deveres e responsabilidades para com os demais acionistas da empresa, os que nela trabalham e para com a comunidade em que atua, cujos direitos e interesses deve lealmente respeitar e atender.

222. É, pois, o art. 116 da Lei nº 6.404, de 1976, a lente hermenêutica a ser adotada para que se compreenda fielmente a expressão "**pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social**" contida na parte final do § 1º do art. 1º da lei nº 5.709, de 1971.

223. Assim, para que se entenda presente a norma contida no § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, a pessoa física ou jurídica estrangeira deve preencher, cumulativamente, os requisitos de que cuidam as alíneas "a" e "b" do art. 116 da Lei nº 6.404, de 1976.

224. Não é qualquer participação acionária de estrangeiros não-residentes que dá ensejo à incidência da equiparação posta no § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971. Há de ser uma participação que caracterize a figura do acionista controlador previsto no art. 116 da Lei das S.A. em vigor.

225. Na verdade, Sr. Advogado-Geral é essa participação acionária que assegura a seus detentores o poder de conduzir as deliberações da assembleia geral, de eleger a maioria dos administradores da companhia e de dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia.

29

226. Se o estrangeiro não-residente, no caso de pessoas física, ou não-sediado, no caso de pessoa jurídica, detém esse *status* em pessoa jurídica brasileira, então, incidirá a norma prevista no § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, que equipara, para fins de aquisição ou arrendamento de imóveis rurais, a pessoa jurídica brasileira e a pessoa jurídica estrangeira.

227. Mas, essa participação acionária é a de qualquer pessoa física ou jurídica estrangeira? Não, a pessoa física estrangeira a que se refere à Lei nº 5.709, de 1971 é o **estrangeiro não residente**. A **pessoa jurídica tratada é aquela que tenha sede no exterior**. Esse é o terceiro requisito.

228. É falacioso, quase caricatural, pois, o argumento que sustenta a possibilidade de equiparação de empresa brasileira com empresa estrangeira de que trata o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, para o fim de imposição de restrições à aquisição de imóveis rurais, se houver pelo menos uma ação de pessoa jurídica brasileira em mãos de estrangeiro não-residente e não-sediado, em face especialmente da expressão "participação a qualquer título" contida no dispositivo sob análise.

229. Demonstrou-se que a citada equiparação somente poderá ocorrer se, e, somente, se:

- a) o estrangeiro, pessoa física, seja não-residente ou pessoa jurídica não-sediada no país; e
- b) participe a qualquer título da composição acionária de pessoa jurídica brasileira; e
- c) essa participação assegure a seus detentores o poder de conduzir as deliberações da assembleia geral, de eleger a maioria dos administradores da companhia e de dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia.

230. Apenas o implemento cumulativo desses três requisitos permitirá a equiparação.

231. Trata-se de medida desarrazoadamente xenófoba, tendente a promover discriminação inaceitável no âmbito das empresas brasileiras?

232. A resposta me parece negativa.

233. O que pretendeu o legislador ordinário de 1971, em consonância com a Carta de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969, pretensão que parece seguir válida à luz da Constituição de 1988, era impor restrições à aquisição de terras por estrangeiros que não possuissem qualquer vínculo com o Brasil, e, assim, estabelecer mecanismos de controle sobre a disposição do território nacional, a bem do interesse e da soberania nacional.

234. Aqui não vivem, e aqui não concentram o desenvolvimento de suas atividades produtivas. E o que dizer da imposição dessas restrições a empresas brasileiras, constituídas sob a égide da legislação nacional, com sede no Brasil?

235. Se, mesmo sendo brasileiras, são estrangeiros não residentes que decidem seus rumos, que nomeiam seus dirigentes e que tomam as principais decisões, é como se estrangeiras fossem. E a Constituição Federal é clara ao estabelecer regramentos especiais para a aquisição de terras por estrangeiros, a bem do interesse e da soberania nacional.

30



VI Conclusões e Encaminhamentos

236. Cumpre, Sr. Advogado-Geral da União, antes de sistematizar e apresentar as conclusões específicas a que chega este Parecer, trazer a lume o alerta feito por importantes constitucionalistas pátios, que não silenciaram quanto à relevância do tema – propriedade da terra - e à importância da existência, no seio da Constituição de 1988, em sua redação original, de dispositivos que, analisados de forma sistemática, conduzem ao entendimento que foi interesse, sim, do constituinte de 1987/1988, no grande pacto social que foi a elaboração do texto constitucional, o estabelecimento de parâmetros que assegurasse ao Estado o controle sobre a apropriação do território nacional.

237. José Afonso da Silva²⁷, tratando a questão da propriedade rural de forma abrangente, sentencia:

A propriedade rural, que se centra na propriedade da terra, com sua natureza de bem de produção, tem como utilidade natural a produção de bens necessários à sobrevivência humana, daí porque a Constituição consigna normas que servem de base à sua peculiar disciplina jurídica (arts. 184 a 191). É que 'a propriedade da terra, bem que se presta a múltiplas formas de produção de riquezas, não poderia ficar unicamente em subserviência aos caprichos da natureza humana, no sentido de aproveitá-la ou não, e, ainda, como conviesse ao proprietário'.

238. Pinto Ferreira²⁸, por seu turno, pontuou o risco de a aquisição de terras por estrangeiros ser feita sem qualquer espécie de controle, *verbis*:

Na história da sociologia rural brasileira tem havido uma constante compra de terras por estrangeiros, o que deve ser evitado, pois tal ocupação de terras é um processo básico de infra-estrutura que leva à desnacionalização, visto que em tais terras se localizam importantes jazidas de pedras ricas em minério. Esta ocupação e compra de terras acelerou-se depois do levantamento aerofotogramétrico do território nacional, que permitiu a localização de tais jazidas. Em tão grande extensão esta se realizou que chamou a atenção da opinião pública, pelo que foi instituída uma CPI (...). As Leis Magnas do Brasil, como a Constituição de 1946 (art. 136, § 2º), a de 1967 e a de 1969, já tinham normas constitucionais com restrição da venda de terras a estrangeiros, porém, uma coisa é a lei, outra é a sua afronta. (...) (grifei)

239. As restrições existentes no texto constitucional de 1988, referentes à aquisição de imóveis rurais, como visto, não devem ser consideradas inovações em face da história constitucional brasileira, nem, tampouco, ser consideradas as mais rigorosas.

240. Tome-se como exemplo o § 34 do art. 153 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, ao texto da Constituição de 1967, que estabelecia vedação não apenas aos estrangeiros residentes como, também, aos brasileiros, *verbis*:

Art. 153.....

§ 34. A lei disporá sobre a aquisição da propriedade rural por brasileiro e estrangeiro residente no país, assim com por pessoa natural ou jurídica, estabelecendo condições, restrições, limitações e demais exigências, para a defesa da integridade do território, a segurança do Estado e justa distribuição da propriedade.

²⁷ In: Curso de Direito Constitucional Positivo. 16ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 687.

²⁸ In: Comentários à Constituição Brasileira. 6º vol. Arts. 163 a 192. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 519-523.



241. [Também não há falar em vanguarda da Carta de 1988, vis-à-vis a legislação internacional quanto ao limite de aquisição da terra rural por estrangeiros.

242. E aí, Senhor Advogado-Geral da União, não há como evitar a menção à legislação norte-americana, federal e estadual, que impõe significativos limites à apropriação de parcelas do território estadunidense.

243. Pela legislação federal²⁹ é obrigação do estrangeiro elaborar relatórios das aquisições realizadas ao Secretário de Agricultura. Em Nova York, o estrangeiro deve naturalizar-se americano para possuir propriedade rural. Na Virginia, permite-se apenas a posse, não a propriedade ao estrangeiro que seja residente há mais de cinco anos. Em Iowa, as terras não destinadas à agricultura podem ser negociadas livremente; as terras destinadas à agricultura não podem pertencer a pessoas, físicas ou jurídicas, não residentes. No Missouri, as terras não destinadas à agricultura podem ser negociadas livremente, as terras destinadas à agricultura não podem pertencer a estrangeiros. Caso estrangeiros venham a ser proprietários de terras agrícolas, o Estado dá dois anos para que sejam negociadas com nacionais, caso não sejam, vão a leilão público³⁰.

244. No México, também, há importantes restrições. É vedado o domínio de estrangeiros na faixa de fronteira e à beira-mar. Nas demais áreas, urbanas ou rurais, os estrangeiros necessitam de autorização da Secretaria de Relações Exteriores. Empresas mexicanas, com participação de capital estrangeiro, podem adquirir terras, mas sofrem restrições legais, como o limite máximo de aquisição³¹.

245. Estudar e compreender as limitações impostas pelo texto da Constituição Federal de 1988 à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros – que, repise-se, no nosso entender, dão lastro à recepção da multicitada norma da Lei nº 5.709, de 1971 – é trafegar, no campo da hermenêutica constitucional, no dizer do Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Gilmar Mendes, na fixação “dos limites dos limites” de direitos fundamentais.

246. Para Gilmar Mendes³², essa empreitada hermenêutica está umbilicalmente ligada ao princípio da proporcionalidade:

Consoante a firme jurisprudência do Bundesverfassungsgericht, a definição do conteúdo e a imposição de limitações ao direito de propriedade há de observar o princípio da proporcionalidade. Segundo esse entendimento, o legislador está obrigado a concretizar um modelo social fundado, de um lado, no reconhecimento da propriedade privada e, de outro, no princípio da função social.

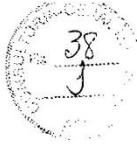
247. Indaga-se, então, seguindo a trilha aberta pelo Exmº Sr. Ministro Presidente da Corte Guardiã da Constituição Federal: terá o legislador ordinário de 1971 agido sob a égide do princípio da proporcionalidade ao limitar a aquisição da propriedade de estrangeiros e de pessoas jurídicas brasileiras cujo controle do capital social esteja nas mãos de estrangeiros não residentes ou de pessoas jurídicas não sediadas?

²⁹ Agricultural Foreign Investment Disclosure Act, de 1978, modificado pela Public Law 107-293 de Novembro de 2002).

³⁰ Dados coletados pela Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República.

³¹ Idem.

³² In: Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais. 1ª Ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2002, p. 271.



248. A resposta parece-me positiva. Os limites impostos não ultrapassam o necessário para que o regime da propriedade rural não malfira a soberania nacional econômica, a independência nacional e o objetivo fundamental de se promover o desenvolvimento nacional.

249. As restrições não transbordam das balizas mínimas a fim de que a apropriação de parcelas do território nacional não vilipendie o interesse nacional expresso na definição de áreas estratégicas e de setores imprescindíveis ao objetivo de assegurar a todos os cidadãos brasileiros existência digna.

250. Resta, ainda, uma questão relevante a ser abordada, antes que se encaminhe para o fim desta manifestação.

251. É o questionamento posto, especialmente por aqueles que concordaram pelas mais diversas razões e interesses, com o entendimento fixado anteriormente no âmbito da Advocacia-Geral da União, nos Pareceres GQ-22, de 1994, e GQ-181, de 1998, que apontaram, respectivamente, para a não-recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, pela Constituição de 1988, em sua redação original, e para a impossibilidade de reprise da norma, então considerada revogada, pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995.

252. Trata-se da crítica à alteração de uma interpretação fixada administrativamente há 14 (quatorze) anos – a primeira manifestação da AGU, e há 10 (dez) anos - a segunda - *máxime* pelo fato de não ter havido alteração no texto constitucional e na legislação infraconstitucional sob análise, desde então.

253. Como então – indagam os críticos – rever os entendimentos pretéritos, sob pena de afugentar o capital estrangeiro e de gerar insegurança jurídica nos negócios?

254. A doutrina constitucional contemporânea traz as respostas para essas perguntas.

255. O fenômeno da mutação constitucional, de há muito migrou das frias páginas da teoria constitucional para o calor das decisões judiciais, aplicadas aos casos concretos, em que, jurisprudências pacificadas e cristalizadas são alteradas por força de um novo olhar hermenêutico lançado pelos julgadores sobre a triade norma-fato-circunstâncias.

256. Valho-me do texto de Ribas Vieira, Mastrodi Neto e Lírio do Valle³³ que empreendem esforço didático-metodológico para explicar as espécies de mudança constitucional baseadas na doutrina constitucional europeia e sua possibilidade de aplicação no caso americano, em especial, brasileiro:

Numa apertadíssima síntese, podemos destacar, como originárias do quadro teórico europeu clássico, duas formas bastante definidas de possível manifestação da mudança constitucional. A primeira delas, originária da teoria constitucional francesa, insere a mudança sempre no âmbito do processo constituinte. Nessa concepção, a mudança se revela de caráter estrutural, no sentido de que se põe como resposta diante de uma perspectiva de ruptura. Mais recentemente, juristas do porte de Müller (2004) têm recepcionado essa linha de compreensão da mudança constitucional sempre via do poder constituinte, associada a uma idéia de garantia de legitimidade permanente. A segunda forma por meio da qual a doutrina europeia vê o fenômeno da mudança constitucional decorre do modelo teórico alemão, que adota como premissa a possibilidade de alteração da norma constitucional. Tal concepção teórica é explicitada por, dentre outros, JELLINEK

³³ Teoria da mudança no constitucionalismo americano: limites e possibilidades. In: Teoria da Mudança Constitucional: sua trajetória nos Estados Unidos e Europa. Fernanda Duarte e José Ribas Vieira (org.). Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 5-9.

(1991), DAU-LIN (1998) e HESSE (1991), todos sustentando a possibilidade de se ter uma alteração do sentido da norma sem ter havido modificação do próprio texto. (...) o constitucionalismo brasileiro (flexível, além dos limites que o conceito acadêmico de constituição flexível pretendia chegar) pode se beneficiar dessa mesma reflexão em relação à necessidade de preservação, mesmo contra o exercício do poder constituinte reformador, do seu núcleo fundamental, ou para usar a expressão de VIEIRA (1999:225), de suas cláusulas de superconstitucionalidade. Mais ainda, uma percepção de que existe um modelo teórico possível que sustente e legitime a nova ordem constitucional como fruto de mudança, seria possível ao direito constitucional brasileiro, por exemplo, afastar-se dessa perspectiva ainda que na forma de um positivismo mitigado, de que toda e qualquer modificação no cenário – seja no jogo político, seja no econômico, seja ainda em outras áreas – deva ser necessariamente traduzida em mudança formal no texto constitucional. (grifos inexistentes no original)

257. Segundo Anna Cândida da Cunha Ferraz³⁴, o fenômeno da mutação constitucional pode ser definido como “(...) alteração, não da letra ou do texto expresso, mas do significado, do sentido e do alcance das disposições constitucionais (...)”.

258. Mantida a literalidade do texto constitucional e do texto legal, têm as nossas Cortes, especialmente a Suprema Corte Constitucional, extraído novas interpretações e orientações a partir de forte mudança no contexto político-econômico-social que está a envolver a matéria.

259. Há exemplos concretos e recentes como a interpretação sobre o alcance e efeitos do mandado de injunção³⁵ ou sobre a constitucionalidade da chamada “cláusula de barreira”³⁶.

260. Assim, Sr. Advogado-Geral da União, uma ponderação que me parece adequada dos princípios e normas constitucionais referentes à apropriação das terras rurais por estrangeiros ou por pessoas jurídicas brasileiras controladas por estrangeiros, em face da supervalorização de nossas terras rurais férteis causada pelo desenvolvimento de tecnologia nacional apta a criar inovadoras formas de geração de energia a partir de fontes naturais renováveis, pela crise alimentar mundial e pela decorrente valorização de nossas commodities e, ainda, pela riqueza mineral de nosso subsolo, não me parece, com todo respeito àqueles que pensam de forma diversa, interpretação desarrazoadas ou geradora de insegurança jurídica.

261. Trata-se, unicamente, de adotar os recursos próprios de hermenêutica constitucional e, a partir do princípio da unidade da Constituição e da interpretação sistemática, extrair a máxima efetividade dos princípios e normas constitucionais elencados no presente parecer, de modo a produzir, como efeito imediato, a transcendência da literalidade de alguns dispositivos, como exemplo, a redação original do art. 171 da CF.

262. Tal interpretação literal deu azo à construção de falsas premissas como a que entendia que a partir da constitucionalização do conceito de empresa brasileira e de empresa

³⁴ In: Processos informais de mudança da Constituição: mutações constitucionais e mutações inconstitucionais. São Paulo: Max Limonad, 1986, p.9.

³⁵ MI nº 670/ES, Relator Ministro Gilmar Mendes e MI nº 712/PA, relator Ministro Eros Grau, ambos impetrados por entidades sindicais que objetavam assegurar o exercício do direito de greve dos servidores públicos, previsto no inciso VII do art. 37 da CF. STF alterou o entendimento pacificado desde o MI nº 107, julgado em 23.11.89, que atribuía ao MI os mesmos efeitos da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

³⁶ ADIn nº 1.354/DF, Relator Ministro Marco Aurélio. Ao julgar a liminar em 1996, o STF declarou a constitucionalidade da cláusula de barreira (art. 13 da Lei nº 9.096, de 1995). No julgamento do mérito da mesma ação, dez anos depois, em 07.12.2006, considerou a norma inconstitucional.



brasileira de capital nacional, não era mais possível a sobrevivência de diplomas legais que impunham restrições a empresas brasileiras.

263. Essa interpretação, que foi considerada a mais adequada por tantos anos, faz tabula rasa de princípios como soberania nacional econômica, independência nacional, interesse nacional, limitação dos investimentos de acordo com a definição soberana pelo Estado brasileiro dos setores considerados estratégicos, além de desconsiderar que restrições genéricas às empresas nacionais estavam lá, plasmadas no texto constitucional para quem as quisesse ver.

264. O entendimento defendido neste Parecer, Sr. Advogado-Geral da União, em nada diz com o mérito da questão. Buscou-se, apenas, demonstrar que, diferentemente do alegado em outras épocas pela Advocacia-Geral da União, o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, é compatível com o texto constitucional de 1988.

265. Se esse entendimento, ou, em outras palavras, se o que contido no dispositivo citado não é adequado, na essência, à definição de setores estratégicos da economia brasileira, à idéia de soberania econômica e à disciplina de investimentos é outra discussão, absolutamente estranha às competências constitucionais e legais da Advocacia-Geral da União.

266. A solução para essa eventual divergência de mérito seria o encaminhamento de projeto de lei que proponha a revogação da indigitada norma.

267. | Há que se registrar, por fim, a convicção que, mesmo aprovado por V. Ex^a, pelo Exm^o Sr. Presidente da República e publicado no Diário Oficial da União com a consequente produção de efeito vinculante sobre toda a administração pública federal, o novo Parecer AGU que revogue os Pareceres GQ-22 e GQ-181 e considere recepcionado o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, apesar de sua inegável relevância, será limitado e incapaz de enfrentar todas as dimensões do problema.

268. Explico. Há no cenário empresarial nacional atual, adotado como filtro de análise o estabelecido na Lei nº 5.709, de 1971 e na Lei nº 8.629, de 1993, especialmente para os fins de aquisição e arrendamento de imóveis rurais, ao menos quatro espécies de pessoas jurídicas:

- a) pessoas jurídicas brasileiras, com brasileiros detendo a maioria do capital social³⁷;
- b) pessoas jurídicas brasileiras com a maioria de seu capital social detida por estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas³⁸, residentes ou com sede no Brasil;
- c) pessoas jurídicas brasileiras com a maioria do capital social detida por estrangeiros, pessoas físicas, residentes no exterior, ou jurídicas, com sede no exterior; e
- d) pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil.

269. | Supondo aprovado o novo Parecer AGU, os limites e restrições à aquisição e ao arrendamento de imóveis rurais previstos, respectivamente, na Lei nº 5.709, de 1971, e na Lei nº

³⁷ Importante não esquecer as empresas com maioria do capital social nas mãos de brasileiros que, no entanto, atuam como "laranjas", prepostos, de estrangeiros residentes no exterior ou de pessoas jurídicas, com sede no exterior. Trata-se de situação que caracteriza fraude ao negócio jurídico (simulação, prevista nos arts. 166 e 167 do Novo Código Civil) e que gera a anulação do ato, a ser apurada pelos órgãos competentes.

³⁸ O novo Código Civil (art. 1.134 a 1.141) faz menção às sociedades estrangeiras, mas sigo adotando a terminologia presente no art. 190 da CF.



8.629, de 1993, passariam a abranger, além das pessoas jurídicas estrangeiras previstas na alínea "d" do item anterior, as pessoas jurídicas brasileiras previstas na alínea "c".

270. Trata-se, indubitavelmente, de importante contribuição da Advocacia-Geral da União para o aprimoramento das condições de controle e fiscalização do Estado brasileiro sobre a apropriação de parcelas do território por estrangeiros ou por pessoas jurídicas brasileiras controladas por estrangeiros.

271. Para que as restrições abranjam, também, as pessoas jurídicas previstas nas alíneas "a" e "b" do item nº 268, será necessário projeto de lei debatido e aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Exmº Sr. Presidente da República.

272. Lembro que, por determinação de V. Exª, a Consultoria-Geral da União coordenou Grupo de Trabalho composto por diversos órgãos do Governo Federal que, ao final, propôs minuta de projeto de lei com esse perfil mais abrangente, ao tempo em que sustentava a necessidade de revisão dos Pareceres GQ-22 e GQ-181 da AGU³⁹.

273. Por todo o exposto, dirijo da NOTA Nº AGU/GM – 24/2007, e sustento:

- a) que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, seja em sua redação originária, seja após a promulgação da Emenda Constitucional nº 6, de 1995, por força do que dispunha o art. 171, § 1º, II e do que dispõem o art. 1º, I; art. 3º, II; art. 4º, I; art. 5º, caput; art. 170, I e IX; art. 172 e art. 190;
- b) para que a equiparação de pessoa jurídica brasileira com pessoa jurídica estrangeira prevista no dispositivo legal citado no item anterior ocorra, a fim de que sejam estabelecidos limites e restrições à aquisição e ao arrendamento de imóveis rurais é necessário que:
 - i. o estrangeiro, pessoa física, seja não-residente ou a pessoa jurídica não possua sede no país;
 - ii. o estrangeiro, pessoa física ou jurídica, descrito no item anterior, participe, a qualquer título, de pessoa jurídica brasileira; e
 - iii. essa participação assegure a seus detentores o poder de conduzir as deliberações da assembleia geral, de eleger a maioria dos administradores da companhia e de dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia.
- c) que em face do entendimento contido nos itens anteriores, o Parecer nº GQ-181, de 1998, e o Parecer GQ-22, de 1994, merecem a revogação, devendo, para tanto, ser o presente Parecer submetido à aprovação do Exmº Sr. Presidente da República, após a aprovação de V. Exª, e, posteriormente, publicado no Diário Oficial da União para que, por força do art. 40 da Lei Complementar nº 73, de 1993, produza efeitos vinculantes para toda a administração pública federal;
- d) que os efeitos do presente Parecer devem ser produzidos a partir de sua publicação no Diário Oficial da União, consoante o disposto no art. 2º, parágrafo único, inciso XIII da Lei nº 9.784, de 29.01.1999.

³⁹ O Relatório final do GT foi encaminhado ao Gabinete do Advogado-Geral da União por intermédio do Memorando nº 460 GAB/CGU/2008, de 20.08.2008.

36

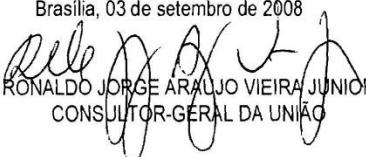
4.2
3

274. Sugiro, ainda, em face da relevância do tema, sejam o presente Parecer e o aprovo de V. Ex^a encaminhados, por cópia, após eventual aprovação pelo Exmº Sr. Presidente da República e posterior publicação no Diário Oficial da União, ao Exmº Sr. Presidente do Senado Federal, ao Exmº Sr. Presidente da Câmara dos Deputados, ao Exmº Sr. Presidente do Supremo Tribunal Federal, ao Exmº Sr. Presidente do Superior Tribunal de Justiça, ao Exmº Sr. Procurador-Geral da República, ao Exmº Sr. Presidente do Tribunal de Contas da União, à Exm^a Sr^a Ministra de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, ao Exmº Sr. Ministro de Estado da Justiça, ao Exmº Sr. Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, ao Exmº Sr. Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional, ao Exmº Sr. Ministro de Estado da Defesa, ao Ilmº Sr. Presidente do INCRA e ao Ilmº Sr. Diretor da Polícia Federal, para ciência.

275. Sugiro, ainda, sejam o presente Parecer e o aprovo de V. Ex^a encaminhados, por cópia, para o Exmº Sr. Presidente da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, que solicitou a conclusão deste parecer, para o Exmº Sr. Ministro Ubiratan Aguiar, do Tribunal de Contas da União, que relata processo que versa sobre a questão tratada nos presentes autos e para o Presidente da Associação Brasileira de Celulose e Papel, que demonstrou receio com a eventual revisão de entendimento por parte da AGU, para que tenham ciência.

À consideração.

Brasília, 03 de setembro de 2008


RONALDO JORGE ÁRAUJO VIEIRA JUNIOR
CONSULTOR-GERAL DA UNIÃO

BIBLIOGRAFIA

AMADOR, Milton Cleber Pereira. **Guerra do Contestado: marca o fim e o início de modelos de desenvolvimento na região Oeste Catarinense.** Revista Cadernos do Ceom, v. 22, n. 31, p. 499-508, 2009.

ARAGÃO, Daniel Maurício de; SANTOS, Tiago Matos. **A Governança Global do Desenvolvimento e a Despolitização do Land Grabbing: “there is no alternative?”.** Estudos internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas, v. 5, n. 2, p. 57-73, 2017.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães; SILVA, Rafael Silveira. **Frentes e bancadas parlamentares: uma proposta teórico-metodológica e de agenda de pesquisa.** In: 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Anais, Belo Horizonte, 2016.

BARBANTI JR, Olympio. **Internacionalização de terras no Brasil: perspectivas para o setor de plantações de madeira.** Estudos internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas, v. 5, n. 2, p. 132-154, 2017.

BOECHAT, Cássio Arruda; TOLEDO, Carlos; PITTA, Fábio Teixeira. **Land Grabbing e Crise do Capital: Possíveis Interseções dos Debates.** GEOgraphia, v. 19, n. 40, p. 75-91, 2017.

BORRAS JR, Saturnino M.; FRANCO, Jennifer C. **Global land grabbing and trajectories of agrarian change: A preliminary analysis.** Journal of agrarian change, v. 12, n. 1, p. 34-59, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 494, de 10 de março de 1969.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 março 1969a. Seção 1, p.2089.

BRASIL. **Decreto-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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 de outubro de 1971.

BRASIL. Decreto-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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 de maio de 1979.

BRASIL. Decreto-Lei nº 85.064, de 26 de agosto de 1980. Regulamenta a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 de agosto de 1980.

BRASIL. Decreto-Lei nº 924, de 10 de outubro de 1969. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 outubro 1969b. Seção 1, p. 8601.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 6, de 1995. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 agosto 1995. Seção 1, p. 12353.

BRASIL. Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 fevereiro 1993. Seção 1, p.1797.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei 2289/2007, de 25 de outubro de 2007. Regulamenta o art. 190 da Constituição Federal, altera o art. 1º da Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=373948>>. Acesso em: 16 de fevereiro de 2019.

CASTILHO, Alceu Luís. A serpente fora do ovo: a frente do agronegócio e o supremacismo ruralista. OKARA: Geografia em debate, v. 12, n. 2, p. 699-707, 2018.

CASTRO, Luís Felipe Perdigão de; HERSHAW, Eva; SAUER, Sérgio. Estrangeirização e internacionalização de terras no Brasil: oportunidades para quem?. Estudos internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas, v. 5, n. 2, p. 74-102, 2018.

CASTRO, Luís Felipe Perdigão de; SAUER, Sérgio. Marcos legais e a liberação para investimento estrangeiro em terras no Brasil. Questões agrárias, agrícolas e rurais, v. 22640, p. 39, 2017.

CASTRO, Luís Felipe Perdigão. “**Land grab**” na América Latina: expressões da nova colonialidade sobre terras, direitos e identidades sociais. Revista Brasileira de Sociologia do Direito, v. 5, n. 2, 2018.

CUNHA, J. **Governo Temer: Relações do agronegócio com o capital especulativo financeiro e impactos sobre os camponeses e a legislação agrária.** Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades, n. 241, p. 301-326, 2017.

DELFÍN, Yolanda Trápaga. **El fin de la frontera agrícola y el acaparamiento de tierras en el mundo.** investigación económica, p. 71-92, 2012.

DELGADO, Guilherme Costa. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012).** UFRGS Ed., 2012.

EDELMAN, Marc; OYA, Carlos; BORRAS JR, Saturnino M. **Global Land Grabs: historical processes, theoretical and methodological implications and current trajectories.** 2013.

FERNANDES, Afonso Henrique. **A Frente Ampla da Agropecuária Brasileira: O patronato rural moderno na Constituinte de 1988.** VII Encontro da Rede de Estudos Rurais, 2016.

FERREIRA, Andressa Gonçalves. **Uma análise sobre a Frente Parlamentar da Agropecuária.** Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política para a conclusão do curso de graduação em Ciência Política pela Universidade de Brasília. 2017.

FLEXOR, Georges; LEITE, Sérgio. **Mercado de terra, commodities boom e land grabbing no Brasil.** Questões agrárias, agrícolas e rurais, v. 22640, p.20, 2017.

FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA. História da FPA. Disponível em: <<https://fpagropecuaria.org.br/historia-da-fpa/>>. Acesso em: 29 de novembro de 2018. S.d.

GILPIN, Robert. A economia política das relações internacionais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

GODOY, Arlida Schmidt. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades.** Revista de administração de empresas, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GOLAY, Christophe; BIGLINO, Irene. **Human rights responses to land grabbing: A right to food perspective**. Third World Quarterly, v. 34, n. 9, p. 1630-1650, 2013.

GONÇALVES, Bruna Figueiredo. **A Apropriação de Terras no Século XXI: o fenômeno land grabbing como reflexo de mudanças na economia política internacional**. Mural Internacional, v. 8, n. 2, p. 199-214, 2018.

GOVERNO FEDERAL. 2018. **O que é o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR)?**. Disponível em: <<http://www.cadastrorural.gov.br/perguntas-frequentes/propriedade-rural/3-o-que-e-sistema-nacional-de-cadastro-rural-snrcr>> Acesso em: 20 de set de 2018.

GRANT, Evadné; DAS, Onita. **Land grabbing, sustainable development and human rights**. Transnational Environmental Law, v. 4, n. 2, p. 289-317, 2015.

HAGE, Fábio Augusto Santana; PEIXOTO, Marcus; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. **Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: uma avaliação jurídica e econômica**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012(a).

HAGE, Fábio Augusto Santana; PEIXOTO, Marcus; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. **Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: mais oportunidades do que riscos**. Revista de Política Agrícola, v. 21, n. 3, p. 107-127, 2012(b).

INCRA. **Instrução Normativa nº 70, de 06 de dezembro de 2011**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 09 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/legislacao/instrucao-normativa/in_70_2011.pdf> . Acesso em: 14 de março de 2019.

KOCSKA, Léa Cristina. **Restrições para aquisição de terras rurais por empresas estrangeiras e empresas brasileiras com capital estrangeiro**. 2017. Monografia (Mestrado em Direito dos Contratos) – Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper), São Paulo.

LIMA, Thiago; LEITE, Alexandre César Cunha. **Estrangeirização de terras: um questionamento à cooperação na ordem econômica internacional contemporânea?**. Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, v. 5, n. 9, p. 121-151, 2016.

LIMA, Thiago; PEREIRA, Iale; BARBANTI, Olympio. **O Agrogolpe e a Política Externa: desmantelo da diplomacia do combate à fome e fortalecimento do agronegócio.** OKARA: Geografia em debate, v. 12, n. 2, p. 396-421, 2018.

MARGULIS, Matias E.; MCKEON, Nora; BORRAS JR, Saturnino M. **Land grabbing and global governance: critical perspectives.** Globalizations, v. 10, n. 1, p. 1-23, 2013.

MST. “**Cardápio**” da bancada ruralista traz venda de terras a estrangeiros como prioridade. 2016b. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/2016/10/06/cardapio-da-bancada-ruralista-traz-venda-de-terrass-a-estrangeiros-como-prioridade.html>>. Acesso em: 3 de março de 2018.

MST. **Venda de terras para estrangeiros: ameaça à soberania nacional e ao acesso à terra.** 2016a. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/2016/06/30/venda-de-terrass-para-estrangeiros-prejudica-a-soberania-nacional-e-dificulta-acesso-a-terra-avaliam-especialistas.html>>. Acesso em: 3 de março de 2018.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais.** Elsevier, 2005.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional.** Rio de Janeiro: Forense, 2007.

PEREIRA, Lorena Izá. **Estrangeirização da terra:(des) construindo uma definição a partir da Geografia.** Revista NERA, v. 20, n. 36, 2017(a).

PEREIRA, Lorena Izá. **Land grabbing, land rush, controle e estrangeirização da terra: uma análise dos temas e tendências da produção acadêmica entre 2009 e 2017.** Estudos internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas, v. 5, n. 2, p. 34-56, 2018.

PEREIRA, Lorena Izá. **Liberação na aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil e o controle de terras.** Boletim DATALUTA, n. 112, p. 01-18, 2017.

PEREIRA, Lorena Izá. **O que é estrangeirização da terra? Breves apontamentos para compreender o processo de apropriação do território por estrangeiros.** CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária, v. 12, n. 26, 2017(b).

PEREIRA, Ranon Bento; XAVIER, Glauber Lopes. **A propriedade da terra e a política brasileira durante a nova república (1985-2014): A bancada ruralista e a questão agrária contemporânea (52^a, 53^a e 54^a legislaturas).** Anais do Seminário de Pesquisa, Pós-Graduação, Ensino e Extensão do CCSEH – SEPE: O cenário econômico nacional e os desafios profissionais – 29/08/16 a 03/09/2016. Universidade Estadual de Goiás, 2016.

PITTA, Fábio Teixeira; MENDONÇA, Maria Luisa; BOECHAT, Cássio Arruda. **A produção do espaço na região do MATOPIBA: violência, transnacionais imobiliárias agrícolas e capital fictício.** Estudos internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas, v. 5, n. 2, p. 155-179, 2017.

REYDON, Bastiaan Philip; FERNANDES, Vitor Bukvar. **Financialization, land prices and land grab: a study based on the Brazilian reality.** Economia e Sociedade, v. 26, n. spe, p. 1149-1179, 2017.

RIBEIRO, Raphael Medina. **Territórios em disputa no parlamento: atuação da bancada ruralista e do núcleo agrário do partido dos trabalhadores.** RAMOS FILHO, Eraldo da Silva; MITIDIERO JUNIOR, Marco Antonio; SANTOS, Laiany Rose Souza (organizadores). A questão agrária e conflitos territoriais. São Paulo: Outras expressões, p. 123-154, 2016.

SANTOS, Tiago Matos dos. **Atores não estatais na governança global da estrangeirização de terras: a experiência dos movimentos campesinos transnacionais.** In: XVI Congresso Internacional Fórum Universitário Mercosul (FOMERCO), 2017, Salvador.

SASSEN, Saskia. **Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global.** Paz e Terra, 2016.

SASSEN, Saskia. **Land grabs today: feeding the disassembling of national territory. Globalizations.** v. 10, n. 1, p. 25-46, 2013.

SAUER, Sérgio; BORRAS JR, Saturnino. **‘Land grabbing’ e ‘Green grabbing’: Uma leitura da ‘corrida na produção acadêmica’ sobre a apropriação global de terras.** CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária, v. 11, n. 23, p. 6-42, 2016.

SAUER, Sérgio; LEITE, Sérgio Pereira. **Expansão agrícola, preços e apropriação de terra por estrangeiros no Brasil**. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 50, n. 3, p. 503-524, 2012.

SCHLOSSARECKE, Ieda Januário. **Aquisição e arrendamento de terras rurais brasileiras por estrangeiros**. 2016. Trabalho de conclusão de curso de graduação (Bacharel em Direito) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.

SCHUTTER, Olivier de. **How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland**. The Journal of Peasant Studies, v. 38, n. 2, p. 249-279, 2011.

SIMIONATTO, Ivete; COSTA, Carolina Rodrigues. **Como os dominantes dominam: o caso da bancada ruralista**. Temporalis, v. 12, n. 24, p. 215-237, 2012.

SOUSA, Gustavo José Carvalho de. **A institucionalização das frentes parlamentares e a especialização da atividade legislativa na Câmara dos Deputados**. Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. 2017.

STOLZ, Sheila; GUSMÃO, Carolina Flores. **A influência da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) na legislação e na formulação de políticas públicas direcionadas às pessoas que trabalham no meio rural**. Nomos, v. 37, n. 2, 2017.

TAMARINDO, U. G. F.; PIGATTO, G.; BRAGA JR., SS. **Aquisição de terras rurais brasileiras com a participação de estrangeiros: uma análise das restrições jurídicas, da jurisprudência e dos possíveis impactos econômicos decorrentes ao agronegócio**. Revista Brasileira de Engenharia de Biossistemas, v. 11, n. 3, p. 247-264, 2017.

WILKINSON, John. **Land grabbing e estrangeirização de terras no Brasil**. Questões agrárias, agrícolas e rurais, v. 22640, p. 12, 2017.

XAVIER, Glauber Lopes. **A questão agrária brasileira e a Bancada Ruralista na Nova República**. S.d. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal15/Geografiasocioeconomica/Geografiaagraria/12.pdf>>. Acesso em 29 de outubro de 2018.