

PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA UTF/BRA/083/BRA

**NOVA ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA E SOCIAL DA AGRICULTURA
FAMILIAR BRASILEIRA – UMA NECESSIDADE**

TEXTO DE CONJUNTURA 24

**MARCOS LEGAIS E A LIBERAÇÃO
PARA INVESTIMENTO ESTRANGEIRO
EM TERRAS NO BRASIL**

**Luís Felipe Perdigão de Castro
Sérgio Sauer**



MARCOS LEGAIS E A LIBERAÇÃO PARA INVESTIMENTO ESTRANGEIRO EM TERRAS NO BRASIL

Luís Felipe Perdigão de Castro¹
Sérgio Sauer²

INTRODUÇÃO

Em 2016, o tema da ‘demanda mundial por terras’ voltou à pauta política no Brasil, especialmente devido a declarações e posições de membros do governo federal. Ainda durante o processo de impeachment, Blairo Maggi (LACERDA, 2016) e o próprio Michel Temer (BARRETTO, 2016) se declararam favoráveis à liberação de compra de terras por pessoas estrangeiras para incentivar o ingresso de novos recursos no País. Apesar de adiar a decisão para 2017 – ou sem conseguir votar mudanças na lei este ano (ZAIA, 2016) –, Ministros continuam defendendo a liberação de investimentos em terras (NINIO, 2016), declarações que reacenderam o debate sobre o tema.

Já em 2015 (ZAIA, 2015) ou mesmo antes,³ essa disputa territorial – na literatura crítica internacional se convencionou chamar de “land grabbing” (em inglês) ou “acaparamiento” (em espanhol) – estava na pauta, colocada basicamente pela bancada ruralista no Congresso. Na corrida do capital internacional pela apropriação de glebas, os termos usados – não há um termo apropriado em português, mas se convencionou denominar o fenômeno de “estrangeirização de terras” – referem-se a processos de compra, arrendamento, ou outras formas de controle que titularizam direitos em favor de pessoas físicas e/ou jurídicas estrangeiras.

Na literatura, o termo “land grabbing” não tem sido entendido apenas como estrangeirização (BORRAS Jr. *et al*, 2012; SAUER e BORRAS, 2016), mas como uma combinação de ações para além da compra (investimento direto) ou arrendamento, como por exemplo, investimentos via “gestoras de propriedades agrícolas”, joint ventures e aquisições de empresas, entre outras. Essas ações resultam em apropriação, portanto, “[...] implica na

¹Doutorando em Ciências Sociais (Dela – ICS/UnB). Mestre em Agronegócios (Propaga – FAV/UnB), Bacharel em Direito (UFOP), especialista em direito constitucional (UCAM), advogado (OAB/DF). Docente do Centro Universitário de Desenvolvimento do Centro Oeste (UNIDESC) e das Faculdades Integradas da União Educacional do Planalto Central (FACIPLAC) – lfperdigao@gmail.com.

²Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Professor na Faculdade UnB de Planaltina (FUP/UnB), no Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (Mader) e no Mestrado em Sustentabilidade junto a Povos e Terras Tradicionais (MESPT/UnB/CDS) e bolsista do CNPq – sauer@unb.br e sauer.sergio@gmail.com.

³Jornais brasileiros vêm divulgando notícias sobre compra – ou anúncios de compra – de extensas áreas de terras desde 2008, com ênfase na extensão ou quantidade, sem verificação dos anúncios (ver OLIVEIRA, 2010), reforçando a afirmação de Holt-Gimenez (2012) de que o fenômeno do “land grabbing” se transformou em uma “grilagem de manchetes”.

transferência de propriedade, de direitos de uso e do controle” sobre terras (FAIRHEAD *et al*, 2012, p. 238). Consequentemente, “land grabbing é, em última instância, ‘apropriação do controle’” sobre terras, territórios, recursos e frutos da terra (MEHTA *et al*, 2012, p. 195).

Independentemente desse debate teórico-conceitual na literatura internacional (ou mesmo questionamentos sobre uma possível novidade no fenômeno – ver OLIVEIRA, 2010; SAUER e BORRAS, 2016), a demanda global por alimentos e, portanto, por terras se mantem (GRAIN, 2016) e é, para alguns setores e organizações como o Banco Mundial (2010), uma oportunidade de negócios e investimentos. A intenção do governo é justamente liberar os investimentos estrangeiros, pois segundo Meirelles, “esse é um assunto fundamental e nós achamos que de fato seria positivo se fosse aprovado, na medida em que aumenta o investimento no Brasil e a produtividade geral da economia” (NINIO, 2016). Contudo, o que são negócios e oportunidades para uns, historicamente, representa a negação de direitos para muitos, particularmente em relação ao acesso e controle da terra.

Esses investimentos, resultando na estrangeirização, devem ser compreendidos para além dos negócios, inclusive pelos sentidos históricos, culturais, sociais e jurídicos da terra e território. Há que se levar em conta, por exemplo, as lutas e demandas por parte de segmentos que sempre sofreram a negação de direitos territoriais. A apropriação de terras, particularmente esses novos processos, não se dá sobre espaços vazios ou desocupados. A exigência de que territórios sejam ‘negociados, modernizados e integrados’, na verdade, está na direção contrária das demandas e conflitos que envolvem sujeitos políticos e categorias sociais, tais como agricultores/as familiares e camponeses, povos indígenas, comunidades quilombolas, geraizeiras, de fundos de pastos, quebradeiras de coco babaçu, dentre outras formas de viver, agir e se relacionar com a terra.

Enquanto fenômeno inserido no novo ciclo de expansão do capital (SASSEN, 2013; SAUER, 2017), a apropriação ou estrangeirização de terras está, geralmente, combinada com o avanço das fronteiras agrícolas (o recente caso do MATOPIBA é o mais conhecido), na alta dos preços das glebas, no acirramento dos conflitos fundiários e territoriais. Além disso, se relaciona com o direito, pela força regulamentadora (e supostamente mediadora) das legislações nacionais sobre contratos e propriedades fundiárias.

O presente estudo analisa a trajetória da legislação brasileira sobre estrangeirização e apropriação de terras nas últimas décadas, no contexto da chamada “corrida mundial por terras”,

analisando principalmente a Lei nº 5.709, de 1971 e os Projetos de Lei nº. 2.289, de 2007 e nº. 4.059, de 2015. O objetivo é discutir o conteúdo normativo, a conjuntura política e suas consequências no Brasil rural, enfatizando aspectos históricos e jurídicos, nos permitindo analisar criticamente ‘para quem’ esse fenômeno representa uma ‘janela de oportunidades’ (BANCO, 2010).

1. A APROPRIAÇÃO OU ESTRANGEIRIZAÇÃO DE TERRAS NO BRASIL

Toda a estrutura da sociedade colonial brasileira teve sua base fora dos meios urbanos. Se a matriz social, econômica e política brasileira não foi, a rigor, uma civilização agrícola, foi, sem dúvida, uma civilização de raízes rurais. Toda a vida colonial se concentrou, durante os séculos iniciais da ocupação europeia, nas propriedades rústicas e “pode-se dizer que tal situação não se modificou essencialmente até a Abolição” (HOLANDA, 1995, p. 41).

Assim, a estrutura da propriedade fundiária brasileira é, desde o período pré-colonial (1500-1530) e colonial (1530-1822), marcada pela concentração de terras e pela distribuição desigual de recursos. A combinação de mão-de-obra escrava, primeiramente indígena e depois africana, aplicada ao cultivo monocultor da cana-de-açúcar, constituiu o primeiro ciclo econômico do Brasil-Colônia e a origem de uma estrutura agrária socialmente excludente, predatória de recursos naturais e concentradora do acesso à terra (WANDERLEY, 1999; GIRARDI, 2008).

A concepção de desenvolvimento mercantilista do Estado Moderno Português – cuja lógica básica foi promover o exclusivo comercial para garantir o equilíbrio da balança lusa e a acumulação bulionista – iniciou o ciclo de aproveitamento econômico das terras brasileiras. Ao longo de séculos, manteve-se dentro de pactos de poder político e social, nos quais “a grande propriedade, dominante em toda a sua História, se impôs como modelo socialmente reconhecido” (WANDERLEY, 1999). Este pacto de poder, centralizado no poder político da grande propriedade (latifúndio), foi também a base da constituição da República brasileira (MARTINS, 1995). Sem ignorar as peculiaridades de cada período, mas lançando um olhar panorâmico sobre o trajeto da institucionalidade estatal, o processo de “consolidação da tradição autoritária do Estado brasileiro” constituiu uma “barreira à construção da ação coletiva” na luta por direitos, inclusive o de acesso à terra (BALESTRO, MARINHO e WALTER, 2011).

Dentre esses conflitos, a guerra do Contestado (1912 - 1916), na região do Paraná e Santa

Catarina, é o marco mais antigo acerca da estrangeirização da terra no Brasil. Considerada a maior guerra popular e camponesa da história contemporânea, a Guerra do Contestado envolveu vinte mil “rebeldes”, metade dos efetivos do Exército brasileiro em 1914, e uma tropa de mil “vaqueanos” combatentes. Relaciona-se com a temática da estrangeirização de terras por se tratar de episódio no qual os camponeses foram desterritorializados de suas glebas para que a empresa estrangeira *Brazil Railway Company* se instalasse. Na prática, o movimento camponês opôs resistência a essas expropriações para construção da ferrovia São Paulo – Rio Grande do Sul em território com predominância do campesinato (MARTINS, 1995, p. 26).⁴

Não obstante o caráter específico desse conflito e outras influências anteriores, diversos estudos reconhecem que a tendência concentradora e excludente da estrutura fundiária brasileira foi agravada a partir dos anos 1960, com a implantação da Revolução Verde e do atual modelo agropecuário (GIRARD, 2008; MARTINS, 1995). Nesse período, os anseios de “modernização da agricultura” foram profundamente vinculados à ideia de progresso. A implantação da Revolução Verde, através de um amplo programa de crédito e incentivos governamentais, consolidou a concepção de progresso como produção baseada na combinação intensiva de tecnologia, capitais e informações.

Esse processo não foi aceito unanimemente. Desde a década de 1950, camponeses de várias regiões do Brasil lutavam por terra, direitos e dignidade, caso das Ligas Camponesas e do então emergente movimento sindical rural (WANDERLEY, 1999). Posteriormente, nos anos 1970, o campo foi marcado pela liberalização dos mercados e pelo crescimento do capital financeiro em escala global. Nas décadas seguintes, o modelo neoliberal acirrou conflitos, intensificando a busca por controle, acesso e uso dos territórios. A agricultura foi marcada também pela crise econômica dos anos 1980 e consequente esgotamento do financiamento estatal. O período compreendido entre 1996 e 2006 representou o abandono das políticas de substituição de importações, aliado às reformas que conduziram à estabilização macroeconômica, privatização e à liberalização comercial.

Desde 1994 os investimentos estrangeiros na agricultura brasileira cresceram de forma expressiva e, após 2000, o capital externo alavancou a expansão dos setores sucroalcooleiro e de

⁴Justamente pela existência de episódios como este, autores (OLIVEIRA, 2010) afirmam a não existência de um fenômeno novo. No entanto, como afirmou Sassen (2013, p. 27), a “[...] terra, entendida em sentido amplo, se tornou uma das maiores necessidades do capitalismo avançado – para alimentos e cultivos industriais, lençóis subterrâneos de água, para formas tradicionais e novas de mineração”, dando um caráter novo a processos históricos de apropriação (EDELMAN e LEÓN, 2013).

florestas (papel e celulose), além de delinear um novo padrão de governança nesses setores. Parte considerável dos investimentos se concentrou nas “regiões de fronteiras agrícolas produtoras de grãos e algodão, tais como Mato Grosso, Bahia, Piauí, Maranhão e Tocantins” (HAGE *et al*, 2012, p. 32).

Esse cenário se complexificou ao longo do século XXI, muito embora a onda de negócios sobre terras não seja essencialmente diferente das disputas e conflitos passados (EDELMAN e LEÓN, 2013; OLIVEIRA, 2010), mas:

O que difere é a escala e a velocidade em que estão ocorrendo. Isso tem uma explicação na crise de preços dos alimentos de 2007–08, que levou investidores e governos a se voltarem para a agricultura após décadas de negligência, e nos primeiros sinais de uma crise financeira global, que levou os investidores a procurar novas oportunidades. Para muitos, a terra e a agricultura pareciam ser uma aposta segura (OXFAM, 2011, p. 08).

Em meados dos anos 2000, dilemas como a “agro inflação”, o aumento nos preços de alimentos e o boom das commodities, o crescimento populacional trouxeram à tona os temas de controle territorial e soberania, crise energética e busca de fontes alternativas de energia (agrocombustíveis) (SAUER, 2017; HAGE *et al*, 2012). A combinação das crises, particularmente a financeira foi o motor para investimentos em terras, tornando-se uma questão mundial, sendo oportunidades de negócios para uns, mas denunciada como ‘grilagem’ ou estrangeirização (land grabbing) na literatura crítica internacional (GRAIN, 2016). Nesse período, em nível global, estimativas apontam que “cerca de 227 milhões de hectares foram vendidos, arrendados, licenciados ou estão sendo negociados em acordos de grandes extensões de terras desde 2001, principalmente a partir de 2008, e principalmente para investidores internacionais” (OXFAM, 2011, p. 06). Apesar de críticas e contestações a estas estimativas, estudos recentes reafirmam a tendência, pois [...] enquanto alguns negócios ficaram pelo caminho, a expropriação de terras agrícolas está longe de acabar. Em vez disso e, em muitos aspectos, está se aprofundando e se expandindo para novas fronteiras, intensificando o conflito em todo o mundo” (GRAIN, 2016, p. 3).

Esses investimentos (produtivos e especulativos) estão associados a demandas ou desafios como a crise (dos preços) de alimentos, resultando na expansão da fronteira agrícola. São, no entanto, também consequências dos incentivos públicos (que motivaram a expansão dos monocultivos como matéria prima) para biocombustíveis no Brasil, provocando a valorização do preço da terra e consequente a especulação imobiliária e o crescimento da venda ilegal de terras

públicas (SAUER, 2017). Há ainda a utilização de recursos ilícitos (oriundos da lavagem de dinheiro, do tráfico de drogas e da prostituição) na aquisição de terras, o aumento da grilagem e ‘laranjas’ na aquisição de terras, o incremento à biopirataria na Região Amazônica, a ampliação da produção irregular de etanol e biodiesel, a aquisição de terras em faixas de fronteira, pondo em risco a segurança nacional, mas a liberação ou tolerância desses investimentos se dá devido a pressões para catalisar o desenvolvimento econômico e incrementar a balança de pagamentos (OXFAM, 2011).

Há ainda, a chamada financeirização da terra (ou a transformação da terra em capital fictício), que tem levado fundos de pensão, bancos e outros agentes financeiros a investir em terras (REDE *et al*, 2015), colocando outros sujeitos nas disputas territoriais, dando caráter de novidade à estrangeirização (SASSEN, 2013). Segundo o estudo da Rede e outras entidades da cooperação internacional, a lógica se aplicou à expansão da fronteira agrícola, incorporando glebas do MATOPIBA⁵ e da Amazônia aos monocultivos extensivos e para a exportação, com presença forte de investimentos estrangeiros, especialmente com recurso de fundos de pensão e outros agentes financeiros (REDE *et al*, 2015). Apesar da característica cíclica dos processos de estrangeirização (EDELMAN e LEÓN, 2013), o interesse e procura por terra se mantém, consolidando essa demanda como um fenômeno global (GRAIN, 2016), com profundos impactos no Brasil (SAUER, 2017).

2. MARCOS JURÍDICOS DA ESTRANGEIRIZAÇÃO DE TERRAS

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabelece que a lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro (Art.172). Deverá, ainda, regular a aquisição e o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira, estabelecendo casos de autorização do Congresso Nacional (Art. 190).

Partindo desse comando constitucional, existem diversos instrumentos infra-constitucionais, que se referem à validade, limites e tipo de controle sobre a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil. Considerando uma ordem cronológica que alcance as últimas décadas, podemos sintetizar esse quadro normativo, através das seguintes leis e decretos:

⁵O acrônimo MATOPIBA (iniciais dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia) designa uma região geográfica caracterizada pela expansão da fronteira agrícola baseada no cultivo de grandes extensões para exportação. Em 2015, foi criado (Decreto nº. 8.447, de 06 de maio) o Plano de Desenvolvimento Agropecuário do MATOPIBA para promover e coordenar políticas públicas na região.

a) **Lei nº 5.709**, de 07 de outubro de 1971: Promulgada durante a ditadura militar, pelo presidente Emílio Médici, trata centralmente da aquisição de imóveis rurais por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras. Está em vigor, como principal lei sobre o tema (HAGE *et al*, 2012).

b) **Lei nº 6.634**, de 02 de maio de 1979: Promulgada também durante a ditadura militar, pelo presidente João Baptista Figueiredo, trata, em síntese, das faixas de fronteira, inclusive das vedações para aquisição de terras nessas áreas, fixando restrições aos estrangeiros.

c) **Decreto nº 85.064**, de 26 de agosto de 1980: regulamentou a Lei 6.634/79. Editado também pelo então presidente João Baptista Figueiredo, tratou de procedimentos para a prática de atos que necessitem autorização do Conselho de Segurança Nacional (CSN).

d) **Lei nº 10.267**, de 28 de agosto de 2001: Promulgada por Fernando Henrique Cardoso, trouxe alterações legais esparsas,⁶ dispendo sobre procedimentos no cadastro rural, registro público, registro de imóveis, matrícula, tributação e imóvel rural.

e) **Decreto nº 4.449**, de 30 de outubro de 2002: Editado também pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, regulamentou a Lei nº 10.267/01, tratando de procedimentos atinentes ao Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), a implementação e alimentação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) pelo INCRA e Receita Federal.

f) **Decreto nº 5.570**, de 31 de outubro de 2005: Editado pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva com intuito de alterar o Decreto nº 4.449/02. Tratou, basicamente, de procedimentos de identificação do imóvel rural objeto de ação judicial, bem como das comunicações de mudanças de titularidade, parcelamento, desmembramento, loteamento e unificação de terras.

Apesar de diferentes épocas, entre 1964 a 1970 é um dos principais momentos em que o processo de estrangeirização se tornou, do ponto de vista institucional e legal, mais evidente. Nessa época, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) tiveram um processo intenso de grilagens e venda de terras para estrangeiros, culminando, em 1968, na instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), no Congresso Nacional. Em 3 de junho de 1968, a CPI aprovou o Relatório

⁶Alterou as leis nº 4.947, de 1966 (trata do sistema de organização e funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA), nº 5.868, de 1972 (criou o sistema nacional de cadastro rural), nº 6.015, de 1973 (lei de registros públicos), nº 6.739, de 1979 (regula a matrícula e o registro de imóveis rurais) e nº 9.393, de 1996 (trata de imposto sobre a propriedade territorial rural – ITR e dívidas por títulos da dívida agrária – TDA).

Velloso. Apesar do resultado das investigações não terem ido adiante, o documento serviu para identificar a aquisição fraudulenta de mais de 28 milhões de hectares. Desses, cerca de 20 milhões de hectares se encontravam sob o controle de grupos estrangeiros, especialmente na Amazônia, com mais de 15 milhões de hectares (OLIVEIRA, 2010).

Na sequência, com base no AI-5, o presidente Costa e Silva editou o Ato Complementar nº 45, de 30 de janeiro de 1969. Com apenas 4 artigos, ficou estabelecido que a propriedade rural no território nacional poderia ser adquirida apenas por brasileiro ou por estrangeiro residente no país. Para efeito dessa limitação, foram considerados “residentes” aqueles que tivessem permanência definitiva no Brasil. Em 10 de março de 1969, o Ato Complementar nº 45 foi regulamentado pelo decreto-lei nº 494/69. Na trajetória de possíveis soluções jurídicas para controlar a aquisição de terras por estrangeiros, o decreto-lei lançou diversas regulações que sucedem sua própria existência.

A lógica do decreto-lei nº 494/69 influenciou as legislações seguintes, através de comandos como, além de brasileiros e estrangeiros residentes, a pessoa jurídica estrangeira poderia adquirir imóvel rural no Brasil (mediante autorização de funcionamento no país e vinculação da aquisição aos objetivos estatutários da empresa). As pessoas jurídicas nacionais com participação de pessoas estrangeiras (físicas ou jurídicas) detentoras de maioria do capital social e residentes/sediadas no exterior foram, para efeitos legais, “equiparadas” às pessoas jurídicas estrangeiras. Por outro lado, ficaram equiparadas aos brasileiros, as pessoas físicas de nacionalidade portuguesa residentes no Brasil. Incrementou ainda procedimentos como a obrigatoriedade de escritura pública na aquisição por estrangeiros. Especificou atos de comprovação da residência do estrangeiro e da regularidade formal da pessoa jurídica, criando um cadastro especial no âmbito do Registro de Imóveis.

Instituiu o Desembargador-Corregedor da Justiça Estadual e o Procurador da República para, em conjunto, correicionar nos livros dos Registros de Imóveis. Criou faixas, nas quais os estrangeiros poderiam adquirir quantidades limitadas de terra, conforme o tamanho do município. A soma das áreas rurais pertencentes a pessoas estrangeiras (físicas ou jurídicas) em todo o território nacional, não poderiam ultrapassar, nos municípios de até 10 mil km², 1/5 da respectiva área. As pessoas de uma mesma nacionalidade não poderiam possuir mais de 20% dos limites estabelecidos em cada faixa de município. Por fim, salvo nos casos de núcleos coloniais (estrangeiros imigrantes agricultores), ficou vedada a doação, posse ou venda de terras públicas a

pessoas estrangeiras.

Na sequência, foi editado o decreto-lei nº 924, de 10 de outubro de 1969, que permitiu afastar o decreto-lei 494/69 em caso de “interesse para a economia nacional”. Assim, com base no AI-12, o decreto-lei nº 924 excepcionou todas as aquisições de áreas rurais para empreendimentos industriais por parte de estrangeiros. Desde que considerados de interesse para a economia nacional, bastaria que fossem aprovados por seus respectivos órgãos setoriais, colocando em xeque o nacionalismo da ditadura do período (OLIVEIRA, 2010).

Em 7 de outubro de 1971, tanto o decreto-lei nº 494/69, quanto o de nº 924/69, foram revogados pela Lei nº 5.709/71, considerada a mais substancial sobre estrangeirização de terras no Brasil. Em vigor há mais de 40 anos, essa lei mescla elementos dos decretos-leis anteriores e inova com as seguintes disposições:

ELEMENTOS	DISPOSIÇÕES DA LEI Nº 5.709/71
DESTINATÁRIOS/ TITULARES DE TERRAS	- Podem adquirir terras no Brasil: a) estrangeiro residente no país, b) pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, c) 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. Observação: Esses destinatários recuperam a lógica do decreto-lei 494/69, inclusive o núcleo conceitual de estrangeiro residente
CASOS NÃO ABRANGIDOS	- Fora da regulação apenas os casos de sucessão legítima. Exceção: imóvel em área indispensável à segurança nacional dependerá do assentimento do Conselho de Segurança Nacional.
LIMITES PARA PESSOAS FÍSICAS ESTRANGEIRAS	a) glebas até 3 (três) módulos: aquisição livre pelo estrangeiro; b) glebas entre 3 (três) e 50 (cinquenta) módulos: conforme regulamentação do Poder Executivo (atualmente tratada na lei nº 8.629/93); Limite máximo: a pessoa física estrangeira fica limitada a 50 (cinquenta) módulos de terra rural, de exploração indefinida, seja a área contínua ou descontínua. Todos esses limites podem ser alterados pelo Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional.
LIMITES PARA PESSOAS JURÍDICAS ESTRANGEIRAS	a) pessoas jurídicas estrangeiras só poderão adquirir terras para projetos agrícolas, pecuários, industriais ou de colonização, se tais aquisições forem vinculadas aos seus objetivos estatutários. Os projetos devem ser aprovados pelo Ministério da Agricultura, ouvido o órgão federal de desenvolvimento regional. Havendo projeto com natureza industrial será ouvido o Ministério da Indústria e Comércio. b) as sociedades anônimas que se dediquem a loteamento rural, exploração direta de áreas rurais ou que sejam proprietárias de imóveis

	<p>rurais não vinculados a objetivos estatutários devem, necessariamente, operar com ações nominativas (essas ações permitem, dentre outras características, identificar seu proprietário/acionista).</p>
<p>LIMITES DE “SOMA TOTAL”</p> <p>(Retoma a lógica do decreto-lei nº 494/69, que havia criado limites por dimensão do município e um percentual geral)</p>	<p>a) aplica-se para pessoas estrangeiras físicas e jurídicas.</p> <p>b) a soma das áreas rurais pertencentes a pessoas estrangeiras (físicas ou jurídicas) será de até um quarto da superfície do município.</p> <p>c) pessoas da mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias, em cada município, de mais de 40% (quarenta por cento) do limite.</p> <p>d) Contudo, ficam excluídas dessas restrições: i) as aquisições de áreas inferiores a 3 (três) módulos, ii) que tiverem sido objeto de operações (compra e venda, promessa de compra e venda, etc.), mediante escritura pública ou instrumento particular protocolados no Registro competente e cadastradas no INCRA em nome do promitente comprador, antes de 10 de março de 1969 (data de promulgação do decreto-lei nº 494/69), iii) quando o adquirente tiver filho brasileiro ou for casado com brasileiro sob o regime de comunhão de bens.</p>
<p>FORMALIDADES E PROCEDIMENTOS</p>	<p>a) a aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira exige a escritura pública, constando obrigatoriamente menção do documento de identidade do adquirente, prova de residência no território nacional e, quando for o caso, autorização da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional.</p> <p>b) Sendo pessoa jurídica estrangeira: constará a transcrição do ato que concedeu autorização, bem como documentos comprobatórios da constituição e licença para funcionamento no Brasil.</p> <p>- Por sua vez, os Registros de Imóveis manterão cadastro especial das aquisições de terras rurais por pessoas estrangeiras;</p> <p>- Registros de Imóveis devem remeter os dados, trimestralmente, sob pena de perda do cargo, à Corregedoria da Justiça dos Estados e ao Ministério da Agricultura.</p>
<p>ÁREA INDISPENSÁVEL À SEGURANÇA</p>	<p>Dependerá do assentimento prévio da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional.</p>

NACIONAL	
LOTEAMENTOS RURAIS	Se efetuados por empresas particulares de colonização, a aquisição e ocupação deve ser, no mínimo, por 30% da área em favor de brasileiros.
DOAÇÃO DE TERRAS DA UNIÃO OU DOS ESTADOS	Vedada a pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas. Ressalva: doação em favor de núcleos coloniais (lotes rurais com agricultores estrangeiros imigrantes).

É importante notar que as regras revelam esforços para legalizar e legitimar a estrangeirização, a ponto de o Chefe do Executivo Federal, mediante simples decreto, alterar os parâmetros máximos fixados em lei. Segundo, a partir deste marco legal, até 1995, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) foi responsável pelo controle de aquisições e arrendamentos de terras por estrangeiros. Para tanto, levava-se em conta o artigo 171 da CF/88, que estabelecia a definição de “empresa brasileira” e “empresa brasileira de capital nacional”.⁷

Com base nos dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), “em 2007 os imóveis rurais pertencentes a pessoas físicas estrangeiras no Brasil representavam menos de 0,6% do total dos imóveis e ocupavam 0,7% do total da área rural”, correspondendo a 3,2 milhões de hectares. As pessoas jurídicas estrangeiras “detinham 2.037 imóveis”, sendo a maior parte localizada no Mato Grosso (668 imóveis) e Bahia (465 imóveis)”, representando “827 mil hectares (21% do total de terras pertencentes a estrangeiros)” (HAGE *et al*, 2012, p. 36/37).

Além da dificuldade de registro, esses números devem ser dimensionados qualitativamente, a partir do que podem impactar sobre a coletividade. Tratam-se de processos capazes de desencadear formas de concentração, expropriação e exclusão de direitos, terras e recursos (GRAIN, 2016; REDE *et al.*, 2015), traduzindo efeitos que “violam os direitos humanos e, particularmente a igualdade de direitos das mulheres, desprezam o princípio do consentimento livre, prévio e informado dos usuários das terras afetadas, principalmente dos indígenas [...]” (OXFAM, 2011, p. 02).

3. PROCEDIMENTOS LEGAIS CONTEMPORÂNEOS

No período de neoliberalismo privatista do governo Fernando Henrique Cardoso houve a remoção de todos os obstáculos legais à livre circulação do capital internacional. No tocante à estrangeirização de terras, destaca-se a adoção dos Pareceres n.ºs. GQ-22 e GQ-181,

⁷A empresa brasileira seria aquela constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração da *pessoa jurídica* no País. Empresa brasileira de capital nacional era a que estaria, em caráter permanente, sob a *titularidade de pessoas físicas* domiciliadas e residentes no País ou de *pessoas jurídicas* de direito público interno.

(respectivamente de 1994 e 1998) da Advocacia-Geral da União (AGU) e a Emenda Constitucional nº. 06 (EC-06), de 15 de agosto de 1995, que revogou o Artigo 171 da CF/88.

Em 1994, o Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária consultou a AGU sobre a recepção do § 1º, do Art. 1º, da Lei nº. 5.709/71, pela CF/88. Na prática, a consulta buscava subsídios para remover a limitação imposta às empresas brasileiras, controladas por estrangeiros, para aquisição de glebas.⁸ A resposta ocorreu pelo Parecer nº GQ-22, que acolheu o Parecer nº AGU/LA-04/94.

Para a AGU, a ordem constitucional reconheceu o conceito de empresa brasileira, sem qualquer restrição. Assim, o conceito de empresa brasileira de capital nacional (art. 171, II, CF/88) justificava-se pelos benefícios e estímulos especiais, sem, contudo, ser estabelecida qualquer restrição genérica à empresa brasileira (art. 171, I, CF/88).⁹ Nesses termos, prevaleceu entendimento de que o § 1º, do art. 1º, da Lei nº 5.709/71, estava revogado, por não ter sido recepcionado pelo art. 171, inciso I da Constituição Federal de 1988. Na prática, o parecer deu base jurídica para que pessoas jurídicas brasileiras, controladas ou não por estrangeiros, pudessem adquirir ou arrendar terras.

Ademais, em 15 de agosto de 1995, foi instituída a Emenda Constitucional nº 06 (EC-06), que revogou o Art. 171 da CF/88. A partir de então, para ser brasileira, bastaria que a pessoa jurídica fosse constituída sob leis brasileiras, com sede e administração no país. No tocante ao acesso à terra, a supressão do Art. 171 da CF/88 impedia a distinção entre pessoa jurídica de capital nacional e de capital estrangeiro.

Por extensão, a EC-06 atingiu diretamente a Lei nº 5.709/71. A princípio, por força do § 1º, do art. 1º, da Lei 5.709/71, seriam igualmente reguladas as pessoas jurídicas brasileiras com participação de pessoas estrangeiras (físicas ou jurídicas), que tivessem a maioria do capital

⁸A questão central era a constitucionalidade da equiparação entre empresa estrangeira e empresa brasileira com maioria do capital social nas mãos de estrangeiros não residentes ou com sede no exterior. Tecnicamente, tratava-se de aferir a compatibilidade vertical entre norma infraconstitucional anterior à ordem constitucional inaugurada com a CF/88. Na prática, a consulta buscava subsídios para remover a limitação imposta às empresas brasileiras, controladas por estrangeiros, para aquisição de glebas.

⁹O Parecer GQ-22 trazia outros argumentos, tais como, que a restrição contida na Lei nº 5.709/71, era compatível com o ordenamento constitucional anterior (Carta de 1967), a qual, não previa o conceito de empresa brasileira, que se extraía da legislação infraconstitucional, e, portanto, poderia sofrer restrições impostas por diploma de mesma estatura normativa. Além disso, o art. 190 da Constituição Federal de 1988 dispunha apenas sobre a possibilidade de limitação da aquisição de propriedade rural por estrangeiros, e não por empresas brasileiras equiparadas às estrangeiras, como pretendia a Lei 5.709/71.

social e residência/sede no Exterior. Com a EC-06, esse controle foi derogado. A Lei 5.709/71 passou a reger apenas a pessoa física estrangeira residente e a pessoa jurídica estrangeira.

Nesse novo contexto, inevitável seria o reexame do Parecer GQ-22, o que ocorreu em 17 de dezembro de 1998, através da emissão do Parecer GQ-181 da AGU. Além de confirmar a maior parte do entendimento anterior (Parecer nº AGU/LA-04/94 e Parecer nº GQ-22), o novo parecer afastou a possibilidade de reprivatização¹⁰ do § 1º, do art. 1º, da Lei nº 5.709/71, acrescentando que nada impediria lei futura de dispor sobre restrições ao capital estrangeiro. O Parecer GQ-181 vinculou toda a administração pública federal por ter sido aprovado pelo Presidente da República e publicado no Diário Oficial.¹¹ Em linhas gerais, permaneceu o entendimento pela revogação do § 1º, do art. 1º, da Lei nº 5.709/71, apesar da revogação do art. 171 da Constituição de 1988, mantendo restrições a negócios de terras com estrangeiros (HAGE *et al.*, 2012).

Em 2007 ou 2008, o tema volta à pauta, pois notícias e avaliações internacionais (GRAIN, 2008; OXFAM, 2011) passaram a destacar uma corrida mundial por terras (BANCO, 2010). Apropriação de terras por estrangeiros através de empresas brasileiras e as falhas (ou inexistência) de comunicação sobre aquisições estrangeiras entre as Corregedorias da Justiça dos Estados e o INCRA evidenciam como o sistema jurídico perdeu meios de controlar as aquisições do capital estrangeiro. O próprio Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) passou a não refletir a realidade, dadas as inconsistências na distribuição do número de imóveis e da área por detentores estrangeiros, por unidade da federação.

Esse cenário levou o então governo de Luiz Inácio Lula da Silva a revisar os Pareceres GQ-22 e GQ-181. Em 06/07/2007, foi emitida a Nota AGU/GM - 24/2007, expressando concordância parcial com o entendimento fixado no Parecer nº GQ-181, no sentido de não ter havido a reprivatização do §1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71. Concordava também com o entendimento de que lei ordinária futura poderia fixar limitações ao capital estrangeiro de acordo com o interesse nacional, por força dos Arts. 172 e 190 da CF/88, inclusive no que concerne à

¹⁰Instituto jurídico pelo qual a norma revogadora de uma lei, quando revogada, traz de volta a vigência daquela que revogada originariamente.

¹¹Curiosamente, o Parecer nº GQ-22 não foi publicado no Diário Oficial da União. Isso tirou-lhe, à luz do art. 40 da Lei Complementar nº 73, de 1993, o efeito vinculante para toda a administração pública federal. Passou a valer apenas para os órgãos jurídicos do Poder Executivo Federal e repartições interessadas, como o Ministério da Agricultura e da Reforma Agrária.

aquisição de terras por empresas brasileiras controladas, ainda que indiretamente, por estrangeiros.¹²

A situação de desregulamentação foi parcialmente revertida. Com base nos argumentos expendidos no Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ, de 03 de setembro de 2008, houve a revogação dos Pareceres GQ-22 e GQ-181 e reconhecimento da recepção do § 1º, do art. 1º, da Lei nº 5.709/71. Nesses termos, a AGU acatou e publicou o Parecer n. LA-01, de 19 de agosto de 2010, restabelecendo os limites e restrições à aquisição e ao arrendamento de imóveis rurais, previstos nas Leis nº 5.709, de 1971, e nº 8.629, de 1993. Estes passariam a abranger as pessoas jurídicas brasileiras com maioria do capital social detida por estrangeiros (pessoas físicas ou jurídicas) com residência/sede no exterior, bem como pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no País. Assim, mesmo recepcionado o § 1º, do art. 1º, da Lei nº 5.709/71, sua inegável relevância foi (e continua sendo) limitada.

Apesar de parcial e pouco restritivo, o Parecer nº LA-01 foi uma retomada importante do espírito da Lei n. 5.709/71, estabelecendo regras e limites à apropriação de terras por estrangeiros. Um exemplo foi o retorno dos limites quantitativos de acesso, restringindo a compra de terras por estrangeiros a 5 mil hectares e a soma das terras a 25% da área total do município. Por outro lado, parte significativa dos investimentos estrangeiros continuou financiada com recursos públicos (a exemplo do BNDES e FCO), especialmente nas áreas de expansão da soja, cana e etanol, inclusive sobre os biomas Amazônico e Cerrado.

O avanço desses investimentos ocorre em meio ao desconhecimento do Estado brasileiro sobre dimensão e localização de suas próprias terras. Segundo o IBGE, o território brasileiro tem cerca de 8,5 milhões de km², mas “quando se faz a soma da área de todos os imóveis rurais cadastrados no Instituto Nacional de Colonização e Reforma (Incrá), o resultado final chega a 9,1 milhões de km²” (ARRUDA, 2013). O Incra e o então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) lançaram o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) em 2013, que esbarrou nos históricos problemas dos cadastros rurais. O SIGEF foi lançado sem as conexões necessárias com outros sistemas, como o SNCR, gerenciado pelo próprio Incra. O que deveria ser a “base para um cadastro multifinalitário e contribuir para a segurança jurídica” faz com que a responsabilidade

12A mudança de posicionamento provocou reações de setores do agronegócio e investidores. A Associação Brasileira de Celulose e Papel (BRACELPA) encaminhou ao Advogado-Geral da União e à então Ministra Chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, carta externando preocupação com revisão de Pareceres, pois isso poderia gerar de insegurança jurídica aos investidores estrangeiros do setor de celulose e papel.

sobre as peças técnicas necessárias à certificação recaia exclusivamente sobre o profissional contratado, o que não atende a legislação. Suas inconsistências podem replicar prejuízos, pois 63,3 milhões de hectares foram certificados pela ferramenta em 2014 e o Ministério Público Federal abriu inquérito para apurar irregularidades (FEITOSA, 2015).

A expansão da estrangeirização de terras também se beneficia dos critérios de regularização em áreas de fronteira, que foram flexibilizados pela Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015. A referida lei ratificou os registros imobiliários de imóveis rurais (títulos de alienação ou de concessão de terras devolutas), expedidos pelos Estados em faixa de fronteira, favorecendo também desmembramentos e remembramentos inscritos no Registro de Imóveis.

Apesar dos limites impostos pela Lei nº 13.178/15 (tais como não se aplicar a registro superior a quinze módulos fiscais, a imóveis rurais questionados ou reivindicados pelo Estado e às terras objeto de ações de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, ajuizadas até a data de publicação da lei), o disposto ao longo dos artigos cria uma confusão¹³ entre os limites e restrições de concessão e alienação original dos títulos. De toda forma, a lei permitiu que os detentores dessas terras regularizassem amplamente suas áreas ou, pelo menos, questionassem juridicamente seus termos. A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) propôs a ação direta de inconstitucionalidade (ADIn nº 5623), entendendo que a lei terá um “impacto direto e irreversível sobre a estrutura fundiária de uma parcela significativa do território nacional, ao transferir para a propriedade privada um patrimônio público que, como indicam cálculos do Incra, alcança área superior à de vários países europeus” (STF, 2016).

4. EMBATES POLÍTICOS PARLAMENTARES: REGULAR A APROPRIAÇÃO?

Em 25 de outubro de 2007, foi apresentado o Projeto de Lei nº 2289/2007 (PL nº 2289/07), ao Plenário da Câmara dos Deputados. De autoria do Deputado Federal Beto Faro (PT/PA), o projeto propôs regulamentar o artigo 190, da CF/88, disciplinando a aquisição e o arrendamento de imóvel rural por pessoas estrangeiras em todo o território nacional, bem como revogar a Lei nº 5.709/71.¹⁴ Em 2011, o Deputado apresentou requerimento na Comissão de

¹³O artigo 3º, que menciona restrições “da época do ato de transferência original”, se chocou com o §6º do artigo 2º, que diz respeito a “limites que entraram em vigor apenas com a Constituição de 1988”.

¹⁴O referido projeto prevê ainda a alteração da definição de capital estrangeiro (prevista no art. 1º, da Lei nº 4.131/62). O PL segue em tramitação e teve apensado a uma série de outros projetos que estão em apreciação na Câmara.

Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, da Câmara dos Deputados, que aprovou a criação de uma subcomissão especial. Esta foi criada para “analisar e propor medidas sobre o processo de aquisição de áreas rurais e suas utilizações, no Brasil, por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras”.

Após muitas reuniões e acalorados debates, em 22 de maio de 2012, a subcomissão especial deliberou pela rejeição do relatório apresentado pelo Dep. Beto Faro. A subcomissão aprovou então substitutivo do Dep. Marcos Montes (DEM/MG), atual presidente da Frente Parlamentar da Agricultura (FPA), posteriormente, assumido como projeto de lei (PL) pela Comissão de Agricultura, dando origem ao PL nº 4.059, de 2012 (apensado ao PL nº 2.289/07).

O PL nº 4.059/12 objetiva regulamentar o artigo 190, da CF/88, reformulando a definição de capital estrangeiro (art. 1º, da Lei n. 4.131, de 3 de setembro de 1962), a estrutura do Sistema Nacional de Cadastro Rural (art. 1º, da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972) e as informações cadastrais correspondentes a imóveis (art. 6º, da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996). Podemos considerar as seguintes semelhanças e diferenças entre os dois projetos:

PROJETO DE LEI Nº 4.059/12	
ELEMENTOS	DISPOSIÇÕES DO PROJETO
Alcance e destinatários da futura norma	<p>Cria limites a pessoas jurídicas, definidas enquanto tais:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) ONG com atuação no território brasileiro e sede no exterior; b) ONG estabelecida no Brasil cujo orçamento anual seja proveniente, na sua maior parte do exterior; c) a fundação particular quando os seus instituidores forem pessoas estrangeiras ou empresas estrangeiras ou empresas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil com sede no exterior; d) os fundos soberanos constituídos por estados estrangeiros. <p>Assim, <u>não estão</u> contidas na restrição:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) pessoas jurídicas brasileiras, ainda que constituídas ou controladas direta ou indiretamente por pessoas privadas, físicas ou jurídicas estrangeiras; b) Companhias de Capital Aberto com ações negociadas em bolsa de valores no Brasil ou no exterior; c) direitos reais ou pessoais de garantia;

Limites quantitativos	Não há limite de área para aquisição ou arrendamento. Há, apenas, previsão de dispensa de qualquer autorização ou licença, nos casos de aquisição de imóveis rurais até 4 (quatro) módulos fiscais e o arrendamento de glebas até 10 (dez) módulos fiscais.
Limite de “soma de áreas rurais”	A soma das áreas rurais pertencentes e arrendadas a pessoas estrangeiras não poderá ultrapassar a um quarto da superfície dos Municípios onde se situem. 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. Ficam excluídas das restrições as aquisições de áreas rurais quando o adquirente for casado com pessoa brasileira sob o regime de comunhão total de bens.
Limite adicional para projetos de pessoas jurídicas estrangeiras	Não há tratamento específico para projetos agropecuários, florestais, industriais e agroindustriais de pessoas jurídicas estrangeiras.
Flexibilização de limites legais	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, na hipótese de projetos prioritários aos planos de desenvolvimento.
Aquisição por transmissão “causa mortis”	Não se aplicaria a casos de sucessão legítima;
Atuação do Conselho de Defesa Nacional	A aquisição, por pessoas estrangeiras, de imóvel situado em área indispensável à segurança nacional dependeriam de assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional.
Vedações especiais ao arrendamento, subarrendamento e concessão a estrangeiro	O estrangeiro não poderia firmar o arrendamento por tempo indeterminado (sem limite do que seja o máximo do tempo indeterminado), o subarrendamento parcial ou total de imóvel rural e a habilitação à concessão florestal.
Alienação e doação de terras públicas	É vedada, a qualquer título, a alienação ou doação de terras da União, dos Estados ou dos Municípios a pessoas estrangeiras.
Sanções	Decorrentes da inobservância da CF (artigo 186 – função social), com as seguintes espécies: - são anuláveis as contratações atinentes a imóvel rural que violem as prescrições da lei. - para contrato de arrendamento: anulação, sem direito ao pagamento de multas ou outros encargos rescisórios, mas com indenização das eventuais benfeitorias úteis e necessárias. - no caso da aquisição: desapropriação (art. 184, CF) - nos casos de insuscetibilidade de desapropriação: 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.
Direitos reais e pessoais de garantia	Não se aplicariam as restrições nos casos de direitos reais ou pessoais de garantia. Caso a concessão de garantia importe na aquisição da propriedade por credor atingido pela futura lei, essa propriedade será 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
Efeitos temporais	Ficam convalidadas as aquisições e os arrendamentos de imóveis rurais celebrados por pessoas físicas ou jurídicas brasileiras durante a vigência da Lei nº 5.709/71.

Da sequência de propostas jurídicas e manobras legais, fica evidente que o PL nº 4.059 representa a mais atual tendência de extinção de controle do Estado sobre transações envolvendo terras por estrangeiros. O texto do PL está restrito à aquisição e arrendamento, deixando de regular outras formas contratuais possíveis (como a parceria), e demais espécies de direitos reais (como o direito superfície). A força coercitiva para cumprimento de formalidades e procedimentos foi significativamente reduzida, pois previu apenas a possibilidade de anulabilidade, enquanto a legislação vigente (Lei nº 5.709/1971) prevê nulidade de pleno direito. Na prática, o PL nº 4.059 não estabelece limites para aquisição de áreas por estrangeiros. Sequer exige a autorização às pessoas jurídicas estrangeiras para funcionar no Brasil, além de suprimir a obrigatoriedade para as pessoas físicas estrangeiras de residência no País.

Pessoas físicas estrangeiras poderão adquirir imóveis rurais até quatro módulos fiscais ou arrendar até dez módulos fiscais, sem autorização ou licença. Isso comprometeria o controle dos limites territoriais de 25% da superfície do município onde se situem, bem como 10% para estrangeiros de mesma nacionalidade. Cabe observar que o limite de 25% da área de município é, na realidade brasileira, uma imensidão de terras, pois pode representar 4 milhões de hectares de área contínua, no caso do município de Altamira (PA). Isto significaria uma área superior a países como Bélgica, Guiné-Bissau, Taiwan.

Outro ponto que potencializa fortemente a estrangeirização é a possibilidade de empresas (controladas por pessoas físicas não residentes no Brasil) ou pessoas jurídicas (estrangeiras, com sede no exterior) adquirirem terras, sem limite de área. Essas aquisições podem ser maiores e mais mascaradas, pois outras pessoas jurídicas (como a pessoa jurídica brasileira, sem fins

lucrativos, que receba, direta ou indiretamente, recursos financeiros de pessoa natural ou jurídica estrangeira) não foram previstas no projeto.

O PL nº 4.059/12 acaba com a obrigatoriedade de declaração de cadastro de todos os proprietários e possuidores de imóveis rurais, extinguindo o SNCR e a diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária do Incra. Essas supressões liberam a aquisição desenfreada de terras por pessoas estrangeiras, físicas e jurídicas. Até mesmo o âmbito de atuação do Conselho de Defesa Nacional mostra-se mitigado, pois está adstrito apenas à área indispensável à segurança nacional, deixando de fora controle mais rígido sobre a faixa de fronteira ou regiões altamente estratégicas, como a Amazônia Legal.¹⁵

O PL nº 4.059/12 encontrou conjuntura política propícia à tramitação após 31 de agosto de 2016, com o impedimento da presidenta Dilma Rousseff. O afastamento definitivo da presidenta Dilma foi, como continua sendo, criticado por partidos de esquerda, movimentos sociais, estudantes, artistas, intelectuais e outros setores da sociedade civil, que apontam as fragilidades processuais, ruptura da normalidade democrática e constitucional. A ascensão de Michel Temer foi permeada de sinalizações ao interesse do agronegócio e do capital internacional sobre a regulamentação do acesso à terra.

O atual governo entende que a venda de terras para estrangeiros é uma forma de aumentar a atratividade de investimentos em concessões de logística no país, uma vez que estrangeiros poderiam ter acesso da posse da terra até o escoamento dos produtos (FARIELLO, 2016). O ministro da Agricultura, Blairo Maggi, afirmou que “com seu apoio, o governo vai enviar mensagem para o Congresso, propondo liberar a venda de terra para estrangeiros, como forma de ampliar crédito” (MATAIS e MORAES, 2016).

Apesar desse empenho, o presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, não pautou a votação do PL 4.059 em 2016, pois o tema está no centro de divergências e estratégias internas no Executivo Federal, inclusive o próprio Temer “cogitou outro caminho para liberar terras para estrangeiros”, apostando na revogação do Parecer nº LA-01 da AGU (ZAIA, 2016).

Mesmo com “apoio expresso do governo”, o Dep. Marcos Montes “reconhece que o assunto é polêmico” e “até o ministro da Agricultura, Blairo Maggi, apesar de favorável a um projeto dessa natureza, defende claramente mudanças, como propor limites de tamanho para que estrangeiros comprem terras destinadas ao cultivo de grãos”. Por sua vez, “a FPA discorda de

¹⁵O Congresso aprovou recentemente mudanças na lei de fronteiras. A Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015, simplesmente ratificou todos os registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira brasileiras.

qualquer limitação, desde que a nova lei impeça fundos soberanos ou estatais de outros países de comprarem terras”. Internamente no agronegócio há divergências, como de grandes grupos empresariais “muitos dos quais com participação ou até controle acionário de companhias estrangeiras apoiam o projeto”, enquanto “produtores de médio e grande porte receiam perder mercado”. A bancada ruralista adota “uma estratégia mais agressiva de avançar com o assunto, seja acelerando a tramitação de projetos em comissões sob sua influência ou encaminhando emendas a medidas provisórias editadas pelo Executivo” (ZAIA, 2016).

Em 22 de dezembro de 2016, o Governo Temer editou a Medida Provisória (MP) nº 759, dispondo sobre diversas questões de direito civil, administrativo e agrário. Foram promovidas alterações no processo de seleção, supervisão e titulação dos beneficiários de assentamento de reforma agrária, inclusive impactando a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. A MP adentrou pontos polêmicos da política agrícola, fundiária e de reforma agrária (SAUER, 2016).

No que tange à estrangeirização de terras mais diretamente, o artigo 23 da MP 759 estabeleceu modificações importantes, tais como: a) determinou a aplicação dos limites, restrições e condições da Lei nº 5.709/71 para os arrendamentos rurais de estrangeiros residentes e de pessoas jurídicas autorizadas a funcionar no Brasil e, b) regulamentou a competência do Congresso Nacional para duas situações distintas. Uma, a de autorizar aquisições e arrendamentos em favor de estrangeiros, para além dos limites de área e percentuais fixados na Lei nº 5.709/71. A segunda, será de competência do Congresso autorizar aquisições e arrendamentos, apenas os realizados por pessoas jurídicas, no caso de áreas superiores a 100 módulos de exploração indefinida.

As limitações criadas pela MP 759, se não apenas aparentes, permanecem insuficientes. Por exemplo, continuam sem regulamentação outras formas de acesso e contratos agrários usuais, tais como parcerias, meações, avenças comerciais, etc., realizadas tanto por pessoas físicas, quanto jurídicas. Além disso, insistiu-se na fixação de áreas com base apenas em módulos, sabendo que o tamanho e relevância dos módulos e das próprias glebas variam enormemente com a região geopolítica, o bioma afetado, as categorias sociais envolvidas ou o caráter da área para a segurança nacional e/ou interna.

Além dos embates no Parlamento, a questão está judicializada. Tramitam, conjuntamente, no Supremo Tribunal Federal, a ação cível originária (ACO) nº 2.463 e a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) nº 342. Com o deferimento liminar exarado

nos autos da ação cível, em 01 de setembro de 2016, o ministro Marco Aurélio manifestou que a Lei 5.709/71 não foi declarada inconstitucional pelo STF em processo objetivo, havendo até o julgamento definitivo das ações a presunção de constitucionalidade.¹⁶

Por fim, o cenário de disputas e lutas vai além dos poderes instituídos. A estrangeirização de terras e a atual produção legislativa vem sendo contestada, no discurso e na prática, por diversos movimentos e segmentos sociais. Recentemente, povos indígenas, pescadores artesanais, quilombolas e quebradeiras de coco, em 22 de novembro de 2016, cercaram o Palácio do Planalto levando cartazes com os escritos “Ruralista e terra pra estrangeiro: tudo a ver”. A ocupação realizada pela Articulação dos Povos e Comunidades Tradicionais emitiu nota, na qual os povos denunciam, dentre diversas questões, a tramitação do “PL 4059/12 que libera a venda de Terras para estrangeiros” por entenderem “que são mecanismos criados para expropriação dos territórios tradicionais” para implantação de grandes projetos do agronegócio, mineração, produção de energia e monoculturas (AMARAL, 2016).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A estrangeirização de terras no Brasil é uma janela de oportunidades que se abre, seletivamente, aos agentes envolvidos na territorialização do agronegócio. É um fenômeno inserido no novo ciclo de expansão do capital, que resulta no avanço das fronteiras, na alta dos preços das glebas, no acirramento dos conflitos fundiários e territoriais.

Desde os anos 1960, com o Relatório Velloso, passando pela década de 1990 (Pareceres GQ-22 e GQ 181, da AGU), percebe-se uma progressiva perda, por parte do Estado, do controle efetivo sobre a aquisição de terras por estrangeiros. Em 2007/2008 esse contexto foi agravado, tendo os governos Lula e Dilma adotado o Parecer nº LA-01 de 2010, para retomar parte dos controles estabelecidos pela Lei nº 5.709, de 1971. Tramita, contudo, em regime de urgência na Câmara, o PL 4.059/12, que significa a desregulamentação e liberação de terras, adequando-se à dinâmica de pessoas e grupos nacionais e estrangeiros que reúnem intensivamente capital, terra e

¹⁶A ADPF 342 foi proposta, em 27/06/2014, quando a Sociedade Rural Brasileira pleiteou o reconhecimento da incompatibilidade da Constituição Federal com a Lei 5.709/71. Posteriormente, a ACO 2463 foi ajuizada, em 17/04/2015. Esta tem por contexto o fato de que, em setembro de 2012, o Tribunal de Justiça de São Paulo, em julgamento de Mandado de Segurança, entendeu pela não recepção do artigo 1º, parágrafo 1º, da Lei 5.709/71. Na sequência, o corregedor-geral de Justiça daquele Estado editou o parecer nº 461/12-E. Assim, a União e o Inara alegaram a existência de conflito federativo (usurpação de competência federal e risco à soberania nacional).

informações. Esse projeto, em detrimento de outros, tem recebido diversos sinais de apoio do governo Temer, através da grande mídia e da ação da bancada ruralista.

Isso se traduz em uma estrangeirização que, ao lado da industrialização da agricultura e da “Revolução Verde”, representa a expulsão e expropriação de milhões de camponeses, indígenas e demais populações tradicionais de suas terras, em detrimento de históricas reivindicações por reforma agrária, demarcação de territórios indígenas e quilombolas. Os movimentos sociais, como a Articulação dos Povos e Comunidades Tradicionais, consideram que a estrangeirização de terras é parte do programa neoliberal dos últimos governos, com apoio e aval do poder legislativo e judiciário, configurando retrocessos nos direitos, perda de autonomia e territórios.

Se levarmos em conta as condições reais do campo (relações desiguais de recursos e direitos), a hipótese de uma estrangeirização bem regulada (se é que é possível de ser concebida), parece distante da realidade brasileira. O Estado perdeu o controle real sobre as terras, especialmente sobre aquisições de terras por parte de empresas estrangeiras, o que vem se acirrando com a crescente demanda mundial. No entanto, é fundamental (uma decisão política), em complemento à reforma agrária (acesso à terra) e à limitação (tamanho máximo permitido) da propriedade da terra, o estabelecimento de medidas regulatórias que restrinjam o acesso à terra por estrangeiros. Esses investimentos intensificam a exclusão e desterritorialização de categorias sociais, as quais representam alternativas de desenvolvimento sustentável, com novas formas de ser e agir em relação à terra, caso da agricultura familiar, povos indígenas, comunidades quilombolas, geraizeiros, comunidades de fundos de pastos, quebradeiras de coco babaçu e tantas outras formas comunitárias e tradicionais de uso e vivência na terra.

REFERÊNCIAS

AMORA, V.C.D. Aliados pressionam Temer para correr com medidas para aquecer economia. Site da **Folha de S. Paulo**, novembro, 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/11/1833767-temer-e-criticado-por-demora-para-incentivar-investimentos.shtml>. Acesso em 20.nov.2016.

AMARAL, L. Índios protestam em frente ao Planalto contra PEC do teto de gastos. Site de **G1.Globo.com**, novembro, 2016. Disponível em <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2016/11/indios-protestam-em-frente-ao-planalto-contrapec-do-teto-de-gastos.html>. Acesso em 20.nov.2016.

ARRUDA, R. No papel, Brasil é dois Estados de SP maior do que o oficial. **O Estadão**, 02 de fevereiro de 2013. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,no-papel-brasil-e-dois-estados-de-sp-maior-do-que-o-oficial,992268>. Acesso em 25.jan.2017.

BALESTRO, M. V.; MARINHO, D.N.C.; WALTER, M. I. Seguro-desemprego no Brasil: a possibilidade de combinar proteção social e melhor funcionamento do mercado de trabalho. **Sociedade e Estado**, UnB, v.26, n. 2, maio/agosto, 2011, p. 185-208.

BANCO MUNDIAL. **Rising global interest in farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits?** Washington D.C., 07 de setembro de 2010.

BARRETTO, E. Temer acena com agradados para a bancada ruralista, setor anti-Dilma. **Agência O Globo**, 12 de julho de 2016.

BORRAS Jr., S.; KAY, C.; GÓMEZ, S. e WILKINSON, J. Land grabbing and global capitalist accumulation: key features in Latin America. **Revue canadienne d'études du développement**, vol. 33, 4, 2012, p. 402-416.

BRASIL. **Legislações**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 20 nov. 2016.

CORREIO DA MANHÃ. **Aqui está a Amazônia que todos querem**. Edição: 1º caderno, página 11, de 31/08/1968. Disponível em http://memoria.bn.br/docreader/WebIndex/WIPagina/089842_07/95114. Acesso em 26.nov.2016.

EDELMAN, M. e LEÓN, A. Cycles of land grabbing in Central America: an argument for history and a case study in the Bajo Aguán, Honduras. **Third World Quarterly**. Vol. 34, nº. 9. [2013, p. 1697-1722.](#)

FAIRHEAD, J.; LEACH, M.; SCOONES, I. Green grabbing: a new appropriation of nature? **Journal of Peasant Studies**, vol. 39, nº. 2, 2012, p. 237-261.

FARIELLO, D. Temer quer liberar venda de lotes de terra a estrangeiros. Site de **Agência O Globo**, maio, 2016. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/temer-quer-liberar-venda-de-lotes-de-terra-estrangeiros-19372079#ixzz4QheXJPTG>. Acesso em 20.nov.2016.

FEITOSA, S.S. Nota sobre a proposta de atualização do Incra. Site do **SindPFA**. 2015. Disponível em: http://sindpfa.org.br/subpaginas/detalhe_noticias.aspx?IDNOT=409. Acesso em 25.jan.2017.

GIRARDI, E. P. **Proposição teórico-metodológica de uma Cartografia Geográfica Crítica e sua aplicação no desenvolvimento do Atlas da Questão Agrária Brasileira**. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente. 2008.

GRAIN. **The global farmland grab in 2016: how big, how bad?** Barcelona, 14 de junho de 2016 – Disponível em <https://www.grain.org/article/entries/5492-the-global-farmland-grab-in-2016-how-big-how-bad>. Acesso em 16.jan.2017.

_____. **Seized: the 2008 land grab for food and financial security**. Grain Briefing/Relatório, outubro de 2008 – disponível em www.grain.org/article/entries/93-seized-the-2008-landgrab-for-food-and-financial-security. Acesso em 04.dez.2014.

HOLANDA, S.B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLT-GIMÉNEZ, E. Land grabs versus land sovereignty. **Food First Backgrounder**. Vol. 18, nº. 4, 2012, p. 1-3.

LACERDA, M. Venda de terras a estrangeiros deve ser regulamentada em agosto. **Canal Rural**, 14 de julho de 2016. Disponível em <http://www.canalrural.com.br/noticias/rural-noticias/venda-terras-estrangeiros-deve-ser-regulamentada-agosto-63003>. Acesso em 05 de dezembro de 2016.

MARTINS, J.S. **Camponeses e Política no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes, 1995.

MATAIS, A.; MORAES, M. Governo quer vender terras para estrangeiros. Site de **O Estado de S. Paulo**, suplemento Política, junho, 2016. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/coluna-do-estadao/governo-quer-vender-terras-para-estrangeiros>. Acesso em 20.nov.2016.

MEHTA, L.; VELDWISCH, G. J. e FRANCO, J. Introduction to the special issue: Water grabbing? Focus on the (re)appropriation of finite water resources. **Water Alternatives**, vol.5, nº. 2, 2012, p.193-207.

NINIO, M. Ministro da Fazenda defende venda de terras para estrangeiros. **Folha de S. Paulo**, 22 de setembro de 2016.

OLIVEIRA, A.U. A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil – um retorno aos dossiês. **Revista Agrária**, nº. 12, 2010 [2013].

OXFAM. **Land and power**: The growing scandal surrounding the new wave of investments in land. Oxford, Oxfam International Briefing Paper 51, 2011.

REDE Social de Justiça e Direitos Humanos; GRAIN; Inter Pares; Solidarity Sweden – Latin America. **Foreign pension funds and land grabbing in Brazil**. São Paulo, novembro de 2015.

SASSEN, S. Land Grabs today: Feeding the disassembling of national territory. **Globalizations**. Vol. 10, nº 1, p. 25-46, 2013.

SAUER, S. Terra no século XXI: Desafios e perspectivas da questão agrária. **Retratos de Assentamentos**, Uniará, Araraquara, 2017 (prelo).

_____. **Nova Medida Provisória da Reforma Agrária: uma minuta e algumas reflexões**. Texto para Discussão 023/2016. NECAT – Núcleo de Estudos de Economia Catarinense, UFSC, 2016.

SAUER, S. e BORRAS Jr., S. ‘Land grabbing’ e ‘green grabbing’: Uma leitura da ‘corrida na produção acadêmica’ sobre a apropriação global de terras. **Campo-Território**: revista de geografia agrária. Edição especial, jun., 2016, p. 6-42.

STF – Supremo Tribunal Federal. Contag contesta lei sobre concessão de terras públicas situadas em área de fronteira. **Notícias STF**. 26 de janeiro de 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=334626>. Acesso em 26.jan.2017

WANDERLEY, M.N.B. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: TEDESCO, J.C (org). **Agricultura familiar: realidades e perspectivas**. Universidade de Passo Fundo. 1999.

ZAIA, C. Venda de terras para estrangeiros fica para 2017. **Jornal O Valor Econômico**, 16 de novembro de 2016.

_____. Compra de terras por estrangeiros volta à pauta. **Jornal O Valor Econômico**, 16 de outubro de 2015.