



Universidade de Brasília - UnB
Instituto de Ciências Sociais - ICS
Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC

RENATA DE SOUZA FURTADO

O ESTADO FRAGMENTADO E O *LAYER CAKE*:
Um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos da América
sobre o controle da aquisição de terras por estrangeiros

Brasília, 26 de fevereiro de 2016.

RENATA DE SOUZA FURTADO

O ESTADO FRAGMENTADO E O *LAYER CAKE*:

Um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos da América
sobre o controle da aquisição de terras por estrangeiros

Tese apresentada ao Centro de Estudos e Pós-Graduação sobre as Américas como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais, especialista em estudos comparados sobre as Américas.

Orientadora: Prof^a. Dra. Rebecca Lemos Igreja

BANCA EXAMINADORA

Prof^a Dra. Rebecca Lemos Igreja (orientadora)
CEPPAC/UnB

Prof. Dr. Biorn Maybury-Lewis
Univerty of Massachusetts-Boston/EUA

Prof. Dr. Camilo Negri
CEPPAC/UnB

Prof^a Dra. Graziela Dias Teixeira
IPOL/UnB

Prof^a Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo
IPOL/UnB

Furtado, Renata de Souza.

O ESTADO FRAGMENTADO E O *LAYER CAKE*: um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos da América sobre o controle da aquisição de terras por estrangeiros/ Renata de Souza Furtado. Brasília, 2016.

Tese de doutorado. (Ciências Sociais, estudos comparados sobre as Américas). Universidade de Brasília.

1. Federalismo. Aquisição de terras por estrangeiros. Segurança Nacional. – Brasil. Estados Unidos da América. I. Título.

Para Roberta e Rodrigo,
meus companheiros de aventura no *New World*.

Agradecimentos

Esta investigação responde a algumas das minhas inquietações enquanto uma das responsáveis pelo suporte burocrático do Conselho de Defesa Nacional. Quando da realização do Mestrado, os questionamentos que me assolavam giravam em torno da abordagem da faixa de fronteira e, de certo modo, encontrei respostas histórico-institucionais que tendem a fortalecer a região fronteira, considerando-a estratégica ao desenvolvimento sul-americano. No Doutorado, as inquietações se voltaram à compreensão do modelo de controle da aquisição de terras por estrangeiros, dos fatores de segurança nacional, da interferência da política *open-door* ao investimento estrangeiro em terra agrícola e do “jogo de cintura” dos particulares na regulação estatal diante dos aparentes entraves burocráticos. Durante minha jornada profissional, sempre procurei conciliar conhecimento acadêmico e técnico, creio que assim, podemos contribuir ao debate e à transformação.

O presente trabalho é resultado de um esforço individual apoiado em bases firmes e de excelência acadêmica. Esses pilares, sem os quais a investigação não teria alcançado os padrões de consistência desejados pela Universidade de Brasília – UnB, foram oferecidos principalmente pelos Professores Doutores Maria das Graças Rua, Sônia Ranincheski e Biorn Maybury-Lewis. A Prof^a Rua introduziu-me ao espírito compreensivo das Ciências Sociais, conduzindo-me sob os trilhos críticos da Ciência Política, cobrando coerência nos argumentos e exigindo uma análise atenta das evidências empíricas a partir do foco teórico, quando da orientação do Mestrado e do início do Doutorado. A Prof^a Sônia fez-me acreditar nos êxitos do estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos, alertando-me das dificuldades dessa opção investigativa e, ao mesmo tempo, oferecendo-me os meios para superar os desafios ao me apresentar ao Prof. Biorn Maybury-Lewis. O Prof. Biorn, profundo conhecedor da realidade brasileira, orientado de Alfred Stepan e filho de David Maybury-Lewis, um dos maiores estudiosos sobre a etnologia dos povos indígenas do Brasil, Professor Emérito da Harvard University, abriu-me as portas da academia estadunidense e com uma dedicação exemplar, supervisionou-me nas percepções sobre os achados científicos. Esses três grandes Mestres protagonizaram ensinamentos no palco da minha vida acadêmica e moldaram o meu perfil de investigadora. A eles, meu profundo agradecimento, alegria e honra pela oportunidade do convívio.

Sou imensamente agradecida ao General de Exército José Elito Carvalho Siqueira, General de Exército Edson Leal Pujol, Contra-Almirante Paulo Cesar Demby Corrêa, General de Divisão Rubem Peixoto Alexandre, Cel Fernando de Lima Santos, dirigentes máximos do então Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, que em reunião colegiada, avaliaram o meu pedido de afastamento do país e reconheceram a importância do estudo de campo nos Estados Unidos, como ferramenta estratégica à melhor compreensão dos arranjos institucionais que a pesquisa envolvia. Do mesmo modo, agradeço ao General de Divisão Marcos Antonio Amaro dos Santos, Chefe da Casa Militar da Presidência da República, pelo apoio ao aperfeiçoamento, pela curiosidade no resultado, pela confiança e o respeito demonstrados durante a longa jornada profissional no Palácio do Planalto. Agradeço à Advocacia-Geral da União (AGU), por meio da Dra. Isabella Maria de Lemos, instituição que sempre me apoiou no processo contínuo de aperfeiçoamento profissional e igualmente chancelou o meu afastamento. Sinto-me honrada em fazer parte do Corpo Docente da AGU e, assim, compartilhar conhecimento e experiências adquiridas ao longo da carreira por dever de ofício.

Não posso deixar de agradecer àqueles que no *background* me ofereceram o suporte para concluir a investigação. O apoio veio especialmente do meu pai Renato Pimenta Furtado, Professor, Economista e Médico, cuja visão acadêmica, profissional e do mundo, afinou meu olhar na tese e, em pleno exercício do papel de pai, segurou a minha mão para não me afundar no mar do conhecimento proporcionado por este nível de produção científica. Duas outras pessoas ajudaram-me no refinamento deste trabalho: Cmt Alexandre Menezes Ferreira e 2º Sgt Xislair Antonio Silva, integrantes da Marinha do Brasil (MB), que dedicaram seu tempo para rever o texto, indicando ponderações que me auxiliaram no aperfeiçoamento de algumas abordagens. Meus agradecimentos se estendem, ainda, ao restante da equipe da Coordenação-Geral de Assentimento Prévio (Paulo Roberto, Marisa, Breno, STen Ângelo Márcio, STen Celso Góes e Ten Vandir Efel), que não mediram esforços para me apoiar neste trabalho.

No Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, da Universidade de Brasília (CEPPAC), agradeço minha companheira discente Elisa Pinchemel, acadêmica brilhante, que sempre me auxiliou em momentos importantes da caminhada. Agradeço também minha orientadora Profª Rebecca Igreja pela atenção dada ao meu trabalho, especialmente na organização e na clareza dos argumentos, e ainda o cuidado da Mariana Santos e do Eduardo Vieira na finalização e entrega da tese na Secretaria. Um agradecimento especial ao Flávio Mathne, do Multiuso Cópias, que sempre se preocupou com os trabalhos dos discentes e docentes, oferecendo qualidade ao ambiente acadêmico. À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior e à Comissão Fulbright o meu agradecimento pelo suporte acadêmico recebido quando da realização do Programa “CAPES/Fulbright Estágio de Doutorando nas Ciências Humanas, Ciências Sociais 2014-2015” em Boston, Massachusetts.

Meus amados filhos Roberta e Rodrigo viveram comigo a experiência de desbravar um *New World*, fincaram em Cambridge – MA a bandeira de um novo lar, me acompanharam nos ambientes universitários, aprenderam a respeitar diferentes culturas e souberam manter o orgulho do Brasil ao mesmo tempo que começaram a amar os Estados Unidos. A eles, o meu maior agradecimento e a esperança de ter deixado no coração de cada um a mensagem de que somente o conhecimento transforma e depende de nós o investimento no saber. Por fim, agradeço especialmente ao meu marido Reginaldo pela compreensão das limitações impostas pela vida acadêmica, à minha mãe Cleuza, à minha família e aos meus amigos, que sempre me viram estudando e que agora têm em mãos mais um produto dessa longa e prazerosa trajetória.

Obrigada meu Deus.

Resumo

O presente trabalho explora as relações existentes entre o tipo de federalismo e o controle da aquisição de terras por estrangeiros com o objetivo de identificar a centralidade de poder dentro da máquina estatal e possíveis interferências nesse controle. Para tanto, analisa o Estado sob a perspectiva burocrática e foca o estudo no arranjo institucional americano e brasileiro de controle da aquisição de terras por estrangeiros. A pesquisa destaca discussões políticas relativas à formulação do marco regulatório no Brasil e nos Estados Unidos da América e identifica a centralidade de poder na esfera federal baseada, especialmente, na segurança nacional. A investigação busca contribuir ao debate sobre o tipo de federalismo *layer cake* nas Américas na medida em que indica a exclusividade da esfera federal na condução do sistema regulatório e não identifica cooperação ou parceria entre entes federativos nesse campo de atuação governamental. O estudo explora também o *background* de negociação de terras, haja vista que o arranjo burocrático federal não é suficiente para garantir o efetivo controle do Estado em relação à aquisição, considerando as habilidades do particular, por meio do jeito e do *know-how*, em lidar com as exigências legais em um ambiente de política *open-door* ao investimento estrangeiro. Chama-se atenção, ainda, à limitação da máquina burocrática federal, nos dois países, em conhecer o real titular de terras, quando a propriedade pertence à empresa doméstica sob comando estrangeiro. Conclui-se que o tipo *layer cake* não garante o controle do Estado, uma vez que o jeito e o *know-how* são instrumentos que possibilitam um *bypass* à lei e, desse modo, configuram um dribble ao próprio Estado, diante da velocidade proporcionada pela política *open-door* nas negociações com terra.

Palavras chave: federalismo, *layer cake*, terras, estrangeiro, burocracia, segurança nacional.

Abstract

This study explores the existing relations between types of federalism and the control over the acquisition of land by foreigners. The objective is to identify the locus of power in the state machinery as well as possible sources of interference in this control. To this end, the State is analyzed from a perspective of being a bureaucracy, with a focus on the study of the American and Brazilian institutional arrangements for controlling acquisition of land by foreigners. The research emphasizes political debates regarding regulatory policy making in Brazil and the USA, underlining the centrality of power within the federal sphere, especially regarding national security. The analysis seeks to contribute to the debate on *layer cake* federalism in the Americas insofar as it indicates an exclusivity of the federal sphere in the management of the regulatory system. It also points to the non-cooperation or absence of partnerships between federal entities involved in this area of government activity. The research explores the background of land negotiations, given that the federal bureaucratic apparatus is not sufficient for guaranteeing State control over the acquisition of land by foreigners given the practical skills and know-how of individuals dealing with the legal exigencies in a political context of an *open-door* to foreign investment in land. The limitations of the federal bureaucratic machinery are examined, in both countries, regarding its ability to discover the real land owner when a given property pertains to a domestic company under the command of a foreign interest. The conclusion is that the *layer cake* type of federalism does not allow State control over the acquisition of land by foreigners as their skills or *jeito* and know-how are instruments that make possible the *bypassing* of the law. In this sense, such skills amount to a “work around” of the State itself, given the velocity of land negotiations within the context of an *open-door* land acquisition policy.

Key words: federalism, *layer cake*, land, foreigners, bureaucracy, national security.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Diferença de federalismo na história dos EUA	35
Figura 2 - Distribuição da propriedade de terra (EUA)	82
Figura 3 - Dimensão tridimensional da propriedade da terra (EUA).....	114
Figura 4 - Estrutura organizacional da FSA (EUA).....	117
Figura 5 - Presença estrangeira em terra agrícola (EUA)	127
Figura 6 - Concentração de terras com domínio estrangeiro (EUA).....	128
Figura 7 - Organograma do Incra (órgãos colegiados e assessoria direta).....	218
Figura 8 - Organograma do Incra (órgãos seccionais e Serfal).....	219
Figura 9 - Organograma do Incra (órgãos específicos singulares).....	220
Figura 10 - Presença estrangeira em terra agrícola no Brasil (2012)	231
Figura 11 - Presença estrangeira em terra agrícola no Brasil (2016)	232
Figura 12 - Presença estrangeira por região no Brasil (2016).....	233
Figura 13 - Principais nacionalidades dos detentores de imóveis (2016)	234
Figura 14 - Percepção global sobre negócios com outros países	248
Figura 15 - Postura de países frente a negócios estrangeiros	249
Figura 16 - Opinião pública sobre a compra de empresa nacional por estrangeira	249

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese teórica a partir de <i>Table 2 – Theoretical perspectives and elements of a mode of inquiry</i>	28
Quadro 2 - Federalismo dual e cooperativo	41
Quadro 3 - Categorização dos tipos ideais de formação federativa	43
Quadro 4 - Trajetória histórica institucional (CFIUS)	91
Quadro 5 - A aquisição de terras nos estados americanos	107
Quadro 6 - Concentração estrangeira na terra. Distribuição por estado (2012).....	123
Quadro 7 - Concentração estrangeira na terra. Distribuição por estado (2013).....	125
Quadro 8 - Concentração das terras no Brasil (1970 - 1985).....	155
Quadro 9 - Concentração histórica de terras - Percentual (1920 - 2006).....	157
Quadro 10 - Concentração histórica de terras – Hectares (1920 - 2006)	158
Quadro 11 - Compilação da legislação estadual referente a restrições a estrangeiro.....	197
Quadro 12 - Compilação dos instrumentos normativos produzidos pela esfera federal	206

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRA	Associação Brasileira de Reforma Agrária
AFIDA	<i>Agricultural Foreign Investment Disclosure</i>
AGU	Advocacia-Geral da União
BACEN	Banco Central do Brasil
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CAPADR	Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural
CDN	Conselho de Defesa Nacional
CFIUS	<i>Committee on Foreign Investment in the United States</i>
CM/PR	Casa Militar da Presidência da República
CNA	Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNBB	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CSN	Conselho de Segurança Nacional
DFC	Divisão de Fiscalização e de Controle de Aquisições por Estrangeiros
DHS	<i>Department of Homeland Security</i>
EPAS	<i>Economic and Policy Analysis</i>
FAO	Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação
FDI	<i>Foreign Direct Investment</i>
FINSA	<i>Foreign Investment and National Security Act of 2007</i>
FISA	<i>Foreign Investment Study Act of 1974</i>
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSA	<i>Farm Service Agency</i>
GSI/PR	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRA	Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
IED	Investimento Estrangeiro Direto
IITSA	<i>International Investment Survey Act of 1976</i>
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDA	Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MD	Ministério da Defesa
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTUR	Ministério do Turismo
NRA	<i>Natural Resources Analysis Group</i>
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OECD	<i>Organization for Economic Co-operation and Development</i>
ONGs	Organizações Não Governamentais
OPEC	<i>Organization of Petroleum Exporting Countries</i>
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PFE	Procuradoria Federal Especializada
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SE/CDN	Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional
SINREM	Sistema Nacional de Registro Mercantil
SISBACEN	Sistema de Informações do Banco Central
SISNATE	Sistema Nacional de Aquisições de Terras por Estrangeiros
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
SRB	Sociedade Rural Brasileira
STF	Supremo Tribunal Federal
SUBESTRA	Subcomissão Especial da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural
USDA	<i>U.S. Department of Agriculture</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4
Capítulo 1 – O ESTADO FRAGMENTADO: entre <i>marble</i> e <i>layer cakes</i>	24
1.1. A fragmentação do Estado e a burocracia.....	26
1.2. A abordagem do federalismo	31
1.3. A política pública regulatória.....	44
Capítulo 2 - OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	50
2.1. A adaptação das instituições americanas	52
2.1.1. A herança institucional: a terra como ativo econômico.....	56
2.1.2. A ruptura com a Inglaterra e a mudança de valores.....	59
2.2. Uma questão de segurança nacional: a onda de interesse estrangeiro	65
2.3. O estudo do velho fenômeno: impacto do investimento estrangeiro	68
2.4. O <i>open-door</i> e a deficiência de dados	73
2.5. O <i>layer cake</i> e a colcha de retalhos estadual.....	99
2.6. <i>American framework</i>	113
2.7. O <i>know-how</i>	130
Capítulo 3 – O BRASIL.....	135
3.1. A adaptação das instituições brasileiras.....	136
3.1.1. A herança institucional: a terra como acúmulo de riqueza e poder	139
3.1.2. A ruptura com Portugal e a permanência dos valores.....	144
3.1.3. A terra como instrumento de poder	147
3.2. Uma questão de segurança nacional: a onda do interesse estrangeiro	163
3.3. O estudo do velho fenômeno: o impacto da cobiça estrangeira.....	166
3.4. O <i>open-door</i> e a deficiência dos dados	172
3.5. O <i>layer cake</i> e colcha de retalhos federal	190
3.6. <i>Brazilian framework</i>	209
3.7. A arte do jeito.....	235
Capítulo 4 – Dialogando e extraindo experiências para uma possível quebra de paradigma.....	246
CONCLUSÃO	258
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	274
APÊNDICE - A - Estágio de Doutorado no exterior	293
APÊNDICE - B - Lista de Entrevistados	300
ANEXO - A – Legislação brasileira	303
Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971.	303
Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974.	308
Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979.....	315
Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980.....	318
Projeto de Lei nº 2.289, de 2007	329
Projeto de Lei nº 4.059, de 2012.....	337
ANEXO - B – Legislação americana.....	342
<i>Public Law 95-460, 92 Stat. 1263, Oct. 14, 1978</i>	342
<i>7 CFR Part 781 - Disclosure of Foreign Investment in Agricultural Land</i>	347
<i>7 U.S.C. 3508. Definitions.</i>	355
<i>FSA-153 - Agricultural Foreign Investment Disclosure Act Report</i>	357

INTRODUÇÃO

As Nações Unidas, por meio da sua agência, a FAO - Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação, e o Banco Mundial¹, têm chamado a atenção para o “fenômeno” recente de aquisição de terras por estrangeiros, em especial, nos países da África e da América Latina, conhecido como *land grab* (GHOSH, 2011)².

Land grab, cuja tradução seria “pegar a terra” no sentido de apoderar-se dela, é uma expressão que vem sendo utilizada por estudiosos, especialmente do setor econômico, para debater a postura de governos e de grandes corporações na compra de fazendas em outros países com o objetivo de proverem seu próprio sustento ou de enriquecerem. O estudo realizado pela FAO teria identificado uma tendência das legislações nacionais reduzirem as exigências e restrições às aquisições de imóveis e uma crescente padronização no tratamento dado ao investimento estrangeiro (SANTA HELENA, 2004, p. 100)³.

Um dos dados mais significativos no estudo do Banco Mundial é sobre os atuais demandantes de terras no mundo, quais sejam: “a) governos preocupados com o consumo interno e sua incapacidade de produzir alimentos suficientes para a população, especialmente a partir da crise alimentar de 2008; b) empresas financeiras que, na conjuntura atual, encontram

¹ “*Interest in farmland is rising. And, given commodity price volatility, growing human and environmental pressures, and worries about food security, this interest will increase, especially in the developing world*” (THE WORLD BANK, 2011, p. xiii).

² Segundo análise do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, “*land grabbing* é o termo mais utilizado para descrever o acentuado crescimento de compra de terras por estrangeiros após 2008. Entretanto, geralmente, este conceito tem uma conotação ruim, já que associa o comportamento dos investidores à especulação financeira descomprometida de questões ambientais. Tais situações acontecem em países com Estado fraco, o que é, por exemplo, o caso da África. De outro, [...] o mesmo fenômeno de aquisição de terras é denotado por *large-scale land acquisitions*, no intuito de mostrar que o crescimento dos investimentos tem um lado benéfico para a promoção do desenvolvimento econômico e regional, gerando aumento da produção local e do emprego” (HAGE; PEIXOTO; VIEIRA FILHO, 2012, p. 7).

³ Segundo Sauer (2010, p. 3), “[a] problemática fundiária transcende em muito ao problema do *land grabbing*, que pode envolver desde a ‘grilagem ou arresto de terras’ até transações comerciais propriamente ditas, uma reação aos efeitos negativos da corrida por terra e a consequente estrangeirização”.

vantagens comparativas na aquisição de terras e; c) empresas do setor agroindustrial que, devido ao alto nível de concentração do comércio e processamento, procuram expandir seus negócios” (SAUER; LEITE, 2010, p. 1)⁴.

Assim, a questão da compra de terras agrícolas por grandes empresas como fenômeno a ser explorado foi inicialmente abordada em relatório da FAO, em 1999, onde se questionaram as razões que levam os Estados-nação à adoção de políticas de restrição ao acesso de estrangeiros aos seus bens, entre eles a terra. Os principais motivos identificados foram: proteção à segurança nacional; prevenção ao domínio de infraestrutura; prevenção ou restrição à especulação estrangeira; preservação do “tecido” social da nação; controle da imigração; controle do fluxo de investimentos diretos estrangeiros; direcionamento dos investimentos estrangeiros em terra; segurança da produção de alimentos; e, outros fatores como nacionalismo, racismo ou xenofobia⁵ (HODGSON; CULLINAN; CAMPBELL, 1999, p. 18-19).

Por outro lado, o descontrole da presença de estrangeiros no domínio de grandes extensões de terra no Brasil é de tal ordem, que políticos e burocratas afirmam que sequer conhecemos as reais dimensões⁶.

O tema relativo ao controle de terras adquiridas por estrangeiro ganhou força no Brasil com a mudança de interpretação da Advocacia-Geral da União (AGU) sobre o conceito de empresa estrangeira em 2010. Essa alteração ocorrida no âmbito do Executivo repercutiu na

⁴ A terra é considerada um bem ou ativo econômico na medida em que é a base para a produção de alimentos e insumos industriais, além de um ativo de reserva monetária que muitas vezes conserva ou aumenta seu valor de um período para outro, conferindo importância especial à dinâmica do preço da terra no desenho da política agrária de um país (SAYAD, 1982, p. 88 *apud* PLATA, 2001, p. 18). Em outras palavras, a terra neste trabalho é vista como um tipo de capital econômico, envolvido em um manto de direitos e obrigações: “*object of capital value capable of being owned and used by its owner to maximize economic return. Land in this sense is a ‘bundle of rights and obligations’ that are defined (often vaguely) and protected (sometimes uncertainly) by the legal system of the country or society in which the land is located* (PLATT, 2004, p. 4-5).

⁵ Xenofobia significa aversão aos estrangeiros ou ao que vem do estrangeiro, ao que é estranho ou menos comum. Fonte: Dicionário Aurélio *on line*, 2015.

⁶ Relatório da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural. 54ª Legislatura. 1ª Sessão Legislativa Ordinária, out/2011. Brasília-DF. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/subcomissoes/subestra-relatorio>. Acesso: 16/06/2012.

Câmara dos Deputados no ano seguinte e severas críticas ao Executivo federal foram apresentadas dentro da Casa Legislativa. As críticas foram no sentido de que a revisão pela AGU teria criado um “imbróglio” e “efeitos nocivos” à economia do país, haja vista considerar como estrangeiras as empresas brasileiras com maioria de capital estrangeiro para fins de controle de terras, assunto que teria sido aparentemente superado com a reforma constitucional de 1995⁷.

As discussões iniciadas na Câmara e ainda não concluídas na arena política e burocrática, giram em torno de um possível fracasso da implementação do modelo de controle, ou seja, da política pública regulatória, instituída pela Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, e conduzido por instituições do Executivo federal.

A falta de consenso dentro do Executivo e do Legislativo, e entre essas duas instituições, sobre o arranjo institucional adequado de controle, considerando a pressão exercida pela política de mercado aberto - *open-door* - ao capital externo e a adaptação dos particulares às regras do jogo de controle da compra de imóveis rurais, motivaram a elaboração do presente estudo.

Assim, este trabalho funda-se no debate, ainda não superado no Brasil, sobre a necessidade de se aperfeiçoar o arranjo institucional do Estado sobre o controle da aquisição de

⁷ A Emenda Constitucional (EC) nº 6, de 15 de agosto de 1995, foi resultante da negociação das elites governamentais para abertura do mercado ao investimento estrangeiro retirando as medidas protetivas às indústrias nacionais. Essa emenda revogou o art. 171 da Constituição, eliminando a diferenciação entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional. O referido art. 171 continha o seguinte texto: BRASIL. Constituição de 1988. “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. § 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”.

terras por estrangeiros, especialmente imóveis rurais ou terras agricultáveis. Para tanto, avança-se a investigação para o campo comparativo, com o objetivo de extrair experiências burocráticas dos Estados Unidos da América (EUA) nessa mesma área de preocupação governamental, com vistas a, desse modo, melhor compreender o mesmo fenômeno no Brasil.

Os debates até aqui prevalecentes em relação à aquisição de terras por estrangeiros, ao mesmo tempo em que usualmente indicam uma centralidade da União na condução do tema, não se dedicam a apresentar uma compreensão abrangente do controle dessa aquisição dentro da federação e mostram-se por vezes influenciado pelas discussões acadêmicas e políticas relativas ao *land grab* sobre terras agricultáveis em países ricos em recursos naturais. Tais abordagens, por sua vez, não se aprofundam na abertura da máquina burocrática do Estado para identificar outras formas de influência no modelo de controle e até mesmo as interferências no sistema ou possíveis deficiências dos mecanismos institucionais atualmente existentes⁸.

Até o momento, não se encontra investigação científica com o objetivo de explorar a burocracia estatal, por meio da observação do relacionamento existente entre elites organizacionais do Executivo federal e particulares (indivíduos e empresas), em um ambiente institucional de controle da aquisição de terras por estrangeiro.

Em outras palavras, não foi possível identificar estudos que explorem a política regulatória de controle da aquisição de terras por estrangeiros e os mecanismos burocráticos de intervenção do Estado por meio de uma política pública. Do mesmo modo, não há investigação

⁸ “O debate sobre as formas de aquisição de terra por estrangeiro, direta ou indiretamente, é amplo e envolve, além da compra e venda/arrendamento, outras formas de aquisição, como a que ocorre por meio de ocupação de terras indígenas e unidades de conservação federal e estadual; titulação de natureza quilombola; grilagem; posse pacífica não regularizada pelo Estado; ratificação de títulos dominiais em faixa de fronteira” (MIRANDA, 2015). Embora a literatura registre a dificuldade histórica do Brasil em controlar suas terras, especialmente em razão do elevado número de imóveis sem registro no país, especialmente na Amazônia, este trabalho opta por investigar especialmente a aquisição direta e indireta de propriedade no Brasil e nos EUA.

dedicada a explorar a *lógica institucional* baseada na modelagem do aparato normativo por elites organizacionais envolvidas nesse tipo de regulação.

Este trabalho identifica os esforços empreendidos no Brasil e nos EUA para a implementação da política regulatória de controle da aquisição de terras por estrangeiros. Trata-se, portanto, de uma abordagem institucionalista em que a comparação se dá em torno de sistemas ou ambientes institucionais, que poderiam ser entendidos, em grande medida e em muitos aspectos, como similares, mas que comportam, por outro lado, diferenças e contradições de relevo. Em termos práticos, pretende-se comparar os respectivos processos, rotinas e normas nesses dois países⁹.

Assim, a investigação explora a política regulatória de controle da aquisição de terras por estrangeiros sob a perspectiva do formulador, embora considere aspectos dos implementadores e dos atores privados nos dois países.

No mesmo sentido, examina-se a dimensão burocrática do Estado, a partir do comportamento dos entes federativos no sistema de controle. Essa perspectiva burocrática de

⁹ O presente trabalho avança a investigação que concluí por meio da dissertação apresentada ao Centro de Estudos e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC) como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, com ênfase em estudos comparados sobre as Américas, sob a orientação da Prof^a. Dra. Maria das Graças Rua. Na dissertação intitulada “O ESTADO FRAGMENTADO: uma análise das elites organizacionais do Executivo federal e da abordagem da faixa de fronteira no Brasil”, o argumento foi desenvolvido para responder à seguinte pergunta: em que medida o comportamento das elites organizacionais do Executivo federal interfere na abordagem da faixa de fronteira brasileira? Para tanto, explorei a teoria do Estado fragmentado na dimensão *horizontal* (ALFORD; FRIEDLAND, 1985), valendo-me, ainda, da perspectiva organizacional oferecida por Allison e Zelikow (1962), e Allison (1969), além da abordagem neoinstitucionalista, focando a observação na divisão entre Executivo, departamento e programas dentro do governo federal (FURTADO, 2011). Este trabalho adota o mesmo referencial teórico (ALFORD; FRIEDLAND, 1985) e a abordagem neoinstitucionalista (HALL; TAYLOR, 2003; MARCH; OLSEN, 2008), para avançar a investigação no sentido do Estado fragmentado na dimensão *vertical*, cujo objeto de interesse está nas relações federativas, a partir da perspectiva de análise burocrática do controle da aquisição de terras por estrangeiros. Assim, retomo as abordagens teóricas, os argumentos e quadros citados no referido trabalho, direcionando a investigação para o relacionamento entre entes federativos e o funcionamento da máquina burocrática, nesse campo de atuação governamental, no Brasil e nos EUA. Entendo que, desse modo, o meio acadêmico possuirá uma abordagem mais completa sobre o caráter não monolítico do Estado e como ele se encontra fragmentado nas duas dimensões investigadas por meio de evidências empíricas extraídas da máquina burocrática estatal.

análise permitirá observar como tal comportamento, expresso por meio de rotinas, normas e estratégias decisórias, interferiu e ainda interfere nesse sistema.

A aquisição de terras por estrangeiro faz parte do que usualmente se considera o IED ou FDI (investimento estrangeiro direto ou *foreign direct investment*), que é todo aporte de dinheiro vindo do exterior, o qual é aplicado na estrutura produtiva doméstica de um país, isto é, na forma de participação acionária ou societária em empresas já existentes ou na criação de novas empresas (WOLFFENBÜTTEL, 2006).

Assim, o processo de aquisição de terras via *land grab* é um tipo de investimento que seria interessante à Nação, porque os recursos entram no país, ficam por longo tempo e ajudam a aumentar a capacidade de produção, ao contrário do investimento especulativo, que chega em um dia, passa pelo mercado financeiro e sai a qualquer momento (WOLFFENBÜTTEL, 2006). Entretanto, a investigação aprofundada do *land grab* e sua interferência no mercado de terras e na segurança alimentar das Nações, não é foco do presente trabalho, uma vez que se pretende explorar os mecanismos burocráticos do Estado, como formulador, no controle da aquisição de terras por estrangeiros.

Várias podem ser as abordagens teórico-metodológicas em relação à terra. Entre as perspectivas existentes, ela pode ser entendida como um bem ou ativo econômico na medida em que é a base para a produção de alimentos e insumos industriais e, dessa forma, gera uma dinâmica própria na política agrária de um país (SAYAD, 1982, p. 88 *apud* PLATA, 2001, p. 18). Nesse contexto, “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” (SILVA, 1999, p. 687).

A terra pode ser definida, ainda, a partir de um compartilhamento de valores, um senso ético, que varia conforme o grupo social. Segundo WOLF, a relação capitalista dentro da sociedade não deve ser vista apenas como um fenômeno econômico, mas também cultural: “[t]he contact between the capitalist center, the metropolis, and the pre-capitalist or non-capitalist periphery is a large-scale cultural encounter, not merely an economic one” (1969, p. 277-278).

Para se compreender o desenho institucional do controle de terras nos EUA e no Brasil, o trabalho considera a influência da cultura, ou seja, do modo de ver a terra em cada uma dessas sociedades e que, de certa maneira, é refletida na configuração dos mecanismos institucionais.

No que se refere à terra e ao manto da segurança nacional sobre ela, esta investigação explora o conceito dinâmico de segurança nacional e sua adaptação às circunstâncias conjunturais de cada país. Existem múltiplos conceitos sobre segurança nacional e, entre as abordagens existentes, há aquela que a considera como sendo “a segurança que à Nação se garante em considerável amplitude” e “caracteriza-se pela relatividade e pela adaptabilidade. Relatividade é um julgamento conjuntural de valor, ao passo que a adaptabilidade é um processo de correção e reajustamento permanente em face dos fatos novos” (PESSOA, 1971, p. 99, 101).

Não se pretende responder o porquê da existência de um controle da aquisição de terras por estrangeiros por um Estado. Do mesmo modo, não se objetiva explorar o relacionamento entre Estados no que se refere à percepção do país por outros no sistema internacional e a sua reação à cobiça estrangeira em terras. Nem, tampouco, perquirir os motivos que levam os países a adotarem políticas públicas regulatórias nessa área de preocupação

governamental. Também não se busca explorar as causas da demanda mundial e doméstica por terra externada por grupos econômicos, empresários, integrantes de movimentos sociais e governos. Embora todas essas abordagens possuam especial importância no campo acadêmico, este trabalho realiza investigação científica baseada na burocracia estatal, ou seja, foca o relacionamento entre as esferas de governo na condução do sistema organizacional de controle, nos fatores de centralidade de poder e nos elementos institucionais que interferem nesse controle, sem desconsiderar o contexto social, político e econômico que afetam esse sistema.

Assim entendendo, também não se pretende desenvolver uma inferência explicativa no sentido de causalidade ou determinação do mercado na propriedade privada ou tampouco realizar uma avaliação histórica do processo de ocupação e exploração territorial desses dois países, mas oferecer uma perspectiva de compreensão sobre os atuais mecanismos de controle de terras do Brasil e dos EUA, considerando as particularidades advindas de suas trajetórias históricas e culturais¹⁰. Segundo UNGER (2012), esses dois países seriam *sister-republics*, não havendo país no mundo que seja mais comparável com os EUA que o Brasil¹¹.

Busca-se, assim, avançar nos estudos sobre federalismo a partir da observação, no campo empírico, da distribuição do poder entre esferas de governo no controle da aquisição de terras por estrangeiros, sob a perspectiva burocrática e da adaptação dos particulares e é, nesse sentido, que a presente investigação mostra-se inédita diante da atual literatura sobre o tema.

¹⁰ As condições causais são consideradas parâmetros constantes (*ceteris paribus*), que não são assumidos como variáveis (DOGAN, 1994, p. 22).

¹¹ Entre os argumentos apresentados por UNGER (2012, tradução da autora), destaca-se que “os dois países possuem quase o mesmo tamanho, foram fundados nas mesmas bases, quais sejam, colonização europeia e mão de obra escrava. Cada um é uma sociedade multiétnica e multicultural e, em relação aos países cristãos contemporâneos, os dois são incomparavelmente religiosos. Em cada um desses países, nós encontramos alto nível de desigualdade em seus respectivos períodos de tempo. Os EUA são, de longe, o mais desigual das ricas sociedades industriais e o Brasil é o mais desigual dos maiores países em desenvolvimento. Estranhamente, em meio a essas tremendas desigualdades, a maioria das pessoas comuns continua a acreditar que tudo é possível”.

1. A perspectiva burocrática de análise e o problema de pesquisa

A revisão da literatura sobre o Estado mostra que existem algumas lacunas na investigação científica sobre o Executivo. Uma delas diz respeito ao comportamento das organizações que o compõem, especialmente quando se referem às suas relações de dominação, cooperação, competição e conflito.

Por meio da análise interna do Executivo, é possível observar os componentes administrativos e de suporte do Estado. É nessa “estrutura intermediária que a mensagem dos tomadores de decisão é traduzida em termos operacionais”. Entretanto, a maioria dos estudos concentra-se nas decisões visíveis do Presidente e do Congresso, no impacto de um programa específico ou em operações de agências; enquanto a “matiz acinzentada da burocracia” é ignorada (ALFORD; FRIEDLAND, 1985, p. 210-211).

A perspectiva organizacional ou burocrática tem como unidade de análise as redes interorganizacionais - “ ‘single-state organizations’ ou ‘interorganizational networks’ ” - vistas como partes constitutivas do Estado (ALFORD; FRIEDLAND, 1985, p. 5), e pressupõe que tais organizações têm um grau significativo de autonomia frente à sociedade, ao indivíduo e às relações de grupo que as compõem.

Essa perspectiva proporciona, ainda, os elementos para a observação do fenômeno que mais interessa a este estudo: a fragmentação *vertical* do Estado no nível de análise das organizações burocráticas. Este fenômeno, por um lado, contrapõe-se empiricamente à concepção monolítica do Estado, negando-lhe amparo no mundo das coisas reais. É por meio da fragmentação que as elites organizacionais se estruturam e conduzem os assuntos de seu interesse.

O foco empírico deste estudo, portanto, está nas estruturas organizacionais e nas elites que configuram as relações interorganizacionais do controle da aquisição de terras por estrangeiro, as quais desenvolvem estratégias para racionalizar suas decisões sob pressões internas e externas (ALFORD; FRIEDLAND, 1985, p. 5 e 218).

Assim, ao adotar a perspectiva burocrática de análise do Estado fragmentado na distribuição vertical de poder entre unidades federativas (ALFORD; FRIEDLAND, 1985, p. 209), realiza-se uma análise abrangente da ordem normativa, a partir da abordagem neoinstitucionalista (MARCH; OLSEN, 2008). Nesse sentido, considera-se relevante o papel das instituições na produção dos resultados sociais e políticos, por meio de normas formais, informais e organizações (HALL; TAYLOR, 2003, p. 193-194), buscando contribuir no debate sobre o nível de autonomia e cooperação de entes governamentais a partir das evidências extraídas do objeto empírico.

Quanto ao federalismo, para explorar as relações entre as esferas de governo e o controle da aquisição, este trabalho adota como marco teórico, a categorização proposta por GRODZINS (1966) sobre os tipos de federalismo, quais sejam: *dual federalism* ou *layer cake* e *cooperative federalismo* ou *marble cake*. No sentido conotativo, tais tipos podem ser ilustrados como “bolo em camadas” e “bolo mesclado”. No primeiro, a atuação dos entes federativos é caracterizada pela divisão (*layer*) de responsabilidades e autonomia na área de atuação governamental, enquanto que, no segundo tipo, há uma cooperação, compartilhamento ou mescla (*marble*) de atividades entre as esferas de governo.

Outro referencial teórico que permeia a presente investigação é aquele referente à atuação do Estado por meio de políticas públicas de natureza regulatória. O controle da aquisição de terras por estrangeiro é um campo de preocupação governamental, cujas

características indicam um tipo de regulação na medida em que estabelece obrigatoriedade e condições aos regulados (indivíduos ou empresas), por meio das quais podem e devem ser realizadas determinadas atividades ou admitidos certos comportamentos (LOWI, 1964, 1972 *apud* RUA; ROMANINI, 2013, p. 3-4). As políticas regulatórias, sob essa perspectiva teórica, são mais visíveis ao público e envolvem burocracia, políticos e grupos de interesse (LOWI, 1964, 1972 *apud* SOUZA, 2005, p. 28).

Que relações existem entre o tipo de federalismo e o controle da aquisição de terras por estrangeiro? A centralidade da esfera federal é fator que garante esse controle? Essas são as principais perguntas de pesquisa que norteiam a presente investigação. Pelo problema, há duas variáveis inter-relacionadas: o federalismo e o controle governamental.

Com o objetivo de responder às referidas perguntas, foram formuladas duas hipóteses. A primeira é que a autonomia da esfera federal no desenho institucional de controle da aquisição de terras por estrangeiros advém, principalmente, da exclusividade desse nível governamental em administrar ameaças à segurança nacional, indicando um sistema de governo centralizado e com características do tipo de federalismo *layer cake*. A segunda hipótese é que o arranjo burocrático federal não é suficiente para garantir o controle do Estado em relação a essa aquisição, haja vista que as habilidades do particular, por meio do jeito e do *know-how*, em lidar com as exigências legais em um ambiente de política *open-door* ao investimento estrangeiro, tendem a induzir uma fragilização no modelo regulatório.

Assim sendo, busca-se explorar a distribuição de poder do Estado, identificando os mecanismos burocráticos de controle do governo ao “abrir a máquina burocrática”, com vistas a explorar possíveis ambiguidades e imprecisões de normas envolvidas com o campo institucional de disputa relacionado a terra.

Várias podem ser as justificativas de comparação entre o Brasil e os EUA, merecendo destaque a importância das terras agrícolas desses dois países para o mercado interno e externo, e suas potencialidades de desenvolvimento econômico, além da significativa extensão territorial e considerável estabilidade institucional dessas federações frente aos demais países das Américas¹².

Os EUA são usualmente apontados como exemplo, ou paradigma, de Estado federado, não por ser o único país a adotar essa forma federativa, mas por ter sido o primeiro a implementar um sistema federativo de governo. No caso brasileiro, o estudo comparativo com os EUA possui especial relevância na medida em que foi sob a influência estadunidense, logo após a Proclamação da República, que se adotou pela primeira vez a forma federativa de Estado por meio da Constituição de 1891 (SEGUNDO, 2005, p. 61).

O estudo identifica os principais instrumentos de monitoramento e controle em âmbito federal, que no caso brasileiro ocorre por meio da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971¹³, e do *Agricultural Foreign Investment Disclosure Act of 1978 (AFIDA)*¹⁴ nos EUA, e considera as particularidades do federalismo e da burocracia nesses países.

Nesse sentido, explora-se a atual estrutura organizacional estadunidense e brasileira no controle da aquisição de terras por estrangeiros, ou seja, *the american and brazilian*

¹² Segundo UNGER (2015) “o Brasil é o único país no mundo que pode ser comparado aos EUA. Nós temos o mais importante de tudo, que é uma vitalidade assombrosa. O Brasil é um caldeirão de energia humana que fervilha. Temos unidade nacional e recursos naturais, e não temos inimigos no mundo. Grande parte dessa energia humana se desperdiça por falta de instrumentos e oportunidades aos brasileiros. Temos que resolver rompendo com o discurso político açucarado e mentiroso e tratando de dar oportunidades. Não é possível fazer isso somente com dinheiro, simplesmente imitando as instituições dos americanos e dos europeus. Só é possível fazer isso inovando, abrindo nosso próprio caminho à luz da experiência mundial, mas com audácia política e imaginação institucional” (UNGER, 2015).

¹³ BRASIL. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5709.htm. Acesso: 07/05/2015.

¹⁴ ESTADOS UNIDOS. *Public Law* 95-460, 92 Stat. 1263, Oct. 14, 1978. Disponível em: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-92/pdf/STATUTE-92-Pg1263.pdf>. Acesso: 07/05/2015.

framework in controlling land acquisition by foreigners guardadas as especificidades sociais, culturais e políticas dessas federações.

Para alcançar o principal objetivo, destaca-se a centralidade de poder na esfera federal na condução dos mecanismos de controle, considerando, como fator relevante, a abordagem de segurança nacional e o aparato burocrático na condução desse controle.

Além das estruturas normativas advindas da Lei nº 5.709, de 1971, e da AFIDA, explora-se o *background* da negociação de terras nos dois países e identificam-se as habilidades dos particulares perante o governo federal em alcançar o título de propriedade da terra considerando as exigências legais. Tais habilidades são caracterizadas como “jeito” no caso brasileiro e *know-how* no estadunidense, que emergem do “caldo cultural” de cada país. Em ambos os exemplos, o *background* também abrange a “colcha de retalhos” burocrática com que esses particulares se deparam no Brasil e nos EUA, quando pretendem adquirir terras e as tensões existentes entre elites organizacionais para formatar o modelo de controle segundo seus interesses.

A discussão sobre a centralidade de poder da esfera federal, a miscelânea de regramentos e o “jogo de cintura” dos interessados (indivíduos e empresas) frente à máquina burocrática, oferecem elementos a uma compreensão mais ampla do fenômeno da aquisição de terras por estrangeiro, especialmente em relação aos limites do Estado no exercício de controle do território.

Ao se referir aos EUA, suas instituições, e seu povo, opta-se pelo uso das palavras “americana”, “americanos”, considerando a autodefinição que emerge da sua própria malha cultural: *american, american people, american society e american framework*¹⁵.

¹⁵ Trata-se de um “olhar” do observador-pesquisador frente ao objeto observado e que não desconsidera outros países ou outros povos americanos na América ao utilizar essa referência. Entende-se que as respostas à

A expansão territorial na ocupação das terras nos EUA e no Brasil é marcada por diferente perspectiva institucional, especialmente no que se refere ao acesso a terra.

Os EUA desenvolveram mecanismos institucionais de acesso a terra, notadamente por meio de duas macro diretrizes de política expansionista externadas pela *Land Ordinance of 1785* e *Homestead Act of 1862*¹⁶. Embora os povos indígenas tenham sido colocados de lado na política expansionista americana, essa política criou uma aparente dinâmica igualitária e econômica em relação à ocupação das terras. Já na maioria dos países latino-americanos, as instituições políticas criaram um resultado diferente: a expansão das fronteiras atendia àqueles com poder político, riqueza e contatos, que se enriqueciam e se tornavam mais poderosos com as terras ocupadas nessa expansão (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 36-37)¹⁷.

Segundo OLIVEIRA, o Brasil teria desenvolvido mecanismos de controle após um processo intenso de descoberta de corrupção, grilagens e venda de terras para estrangeiros, com envolvimento de inúmeros brasileiros particulares, funcionários de órgãos federais e de cartórios (2010, p. 7-8), no período de política de segurança nacional.

Esta investigação encontra-se focada nos arranjos institucionais do Brasil e dos EUA da década de 70, uma vez que se trata do período de debate e introdução dos mecanismos

compreensão de um determinado fenômeno social surgem a partir de causas evidentes ao observado e não ao observador (EVANS-PRITCHARD, 2005). O desafio imposto, então, é compreender o fenômeno da forma como é compreendido pelo observado e isso começa com o registro sobre como os americanos se autodefinem ou se referem e moldam suas próprias instituições.

¹⁶ A tarefa legislativa compartilhada entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo é identificada com o termo “*Act*” no ordenamento jurídico americano (SOARES, 2000, p. 108) e possui natureza de legislação ordinária, ou seja, infraconstitucional.

¹⁷ Nas palavras dos autores: “[t]he sudden opening of this valuable frontier led not to parallel processes in the United States and Latin America, but to a further divergence, shaped by the existing institutional differences, especially those concerning who had access to the land. In the United States a long series of legislative acts, ranging from the *Land Ordinance of 1785* to the *Homestead Act of 1862*, gave broad access to frontier lands. Though indigenous peoples had been sidelined, this created an egalitarian and economically dynamic frontier. In most Latin American countries, however, the political institutions there created a very different outcome. Frontier lands were allocated to the politically powerful and those with wealth and contacts, making such people even more powerful” (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 36-37).

burocráticos de controle desses países (Lei nº 5.709, de 1971 e AFIDA, de 1978). No entanto, também considera a trajetória histórica brasileira e estadunidense que ensejou a adaptação da máquina burocrática segundo as circunstâncias da época e problematiza essa área de preocupação governamental até os dias atuais.

2. A pesquisa comparativa: método comparativo e interdisciplinar

Com o objetivo de explorar as relações existentes entre o tipo de federalismo e o controle da aquisição de terras por estrangeiros, o estudo toma como objetos empíricos, os exemplos brasileiro e o americano no controle dessa aquisição, e foca a investigação na burocracia estatal a partir dos desenhos institucionais do Brasil e dos EUA e sua inter-relação com os particulares.

Para a problematização proposta, adota-se o método comparativo e interdisciplinar, por ser particularmente útil para destacar semelhanças e diferenças (MORLINO, 1994; CASTRO, 2009) ao identificar as variações empíricas do fenômeno nas diferentes realidades (MORLINO, 1994, p. 17).

Para superar a dificuldade de comparar objetos não suficientemente similares, são efetuadas comparações de objetos que pertencem à mesma “família” ou que ao menos possuem uma familiaridade substantiva (SARTORI, 1970, p. 1036). Contrastam-se instâncias específicas de um dado fenômeno como um meio de compreensão de cada caso (TILLY, 1984, p. 60), mantendo-se o alinhamento ontológico, ou seja, utilizam-se as categorias atualizadas pelo contexto na pesquisa comparativa (MAHONEY, 2003, p. 398).

Assim, na identificação do arcabouço normativo do Brasil e dos EUA¹⁸, buscase “as equivalências de significados, tanto numa tradução linear quanto nos resultados de atribuição de sentido a palavras e criação de institutos complexos” (SOARES, 2000, p. 23). Busca-se, sob a perspectiva metodológica, construir uma análise multivariada, situando-se em um nível médio de abstração (*middle-range theory*), e incluir a variável histórica e cultural na análise da estrutura organizacional (DOGAN, 1994, p. 8).

Tendo em vista as dimensões territoriais e institucionais dos EUA e do Brasil, e devido à importância de se delimitar o objeto de pesquisa, pretende-se, por meio da pesquisa qualitativa, comparar configurações (*comparing configurations*) (RAGIN, 1989, p. 3), a partir de *fatores relevantes* (ZELDITCH, 1973, p. 300) advindos do tipo de federalismo adotado nesses dois países.

O foco da investigação está na identificação da *macroestratégia* de tratamento do controle da aquisição de terras por estrangeiro e do nível de autonomia dos entes federados frente a esse tema. A partir dessa macro diretriz estatal é possível localizar as organizações envolvidas e suas elites decisórias, as normas e rotinas burocráticas para traçar as semelhanças e diferenças nos arranjos institucionais desses dois países.

O trabalho não dispensa a técnica quantitativa por ser particularmente útil no levantamento de dados estatísticos sobre a concentração de imóveis rurais, inclusive aqueles pertencentes a estrangeiros (*holders*) no Brasil e nos EUA. Combinam-se as técnicas quantitativas (estatística) e qualitativas (entrevistas semi-estruturadas) com vistas a uma análise

¹⁸ Nas palavras de Soares (2000, p. 15), “[t]anto a *Civil Law* quanto a *Common Law* são sistemas que cumprem sua finalidade: estruturar e resguardar os valores fundamentais das sociedades nas quais foram elaborados e em que se encontram vigentes”. Nesse sentido, o presente trabalho considera que os dois sistemas jurídicos convergem na missão constitucional de garantia de seus preceitos fundamentais, especialmente frente ao elemento “estrangeiro”.

consistente do nível de controle de terras de ambos os países¹⁹. Porém, privilegia-se a abordagem qualitativa, que possibilita contextualizar os sistemas analisados e compreender as semelhanças e diferenças entre eles.

3. Apresentação do trabalho

Ao explorar o desenho institucional do Brasil e dos EUA, a fim de compreender o fenômeno do controle, realiza-se uma análise multivariada do contexto histórico, arcabouço normativo, decisões judiciais relevantes e estruturas organizacionais, para destacar semelhanças e diferenças entre os dois sistemas, especialmente no que se refere à problemática da aquisição de terras por estrangeiro.

O argumento estrutura-se em **quatro capítulos**, além desta parte introdutória. O **Capítulo 1** detalha os referenciais teóricos e os métodos de investigação aqui adotados. Nesse sentido, apresenta o argumento de Alford e Friedland (1985) de que o Estado pode ser visto por diferentes perspectivas (pluralista, organizacional ou burocrática e de classe) e que cada uma delas se aplica a um nível específico de análise (indivíduos, organizações e sociedade). Entre essas abordagens, a perspectiva organizacional e a lógica burocrática são exploradas no capítulo, onde se considera que o poder é estrutural e as instituições são consideradas atores políticos, seguindo a corrente teórica do neoinstitucionalismo proposta por Hall e Taylor (2003). Com vistas a explorar a fragmentação vertical do Estado, o trabalho adota também o referencial teórico apresentado por Grodzins (1966) sobre os tipos de federalismo existentes a partir da distribuição de poder na máquina governamental. Ao final, introduz-se a abordagem relativa a

¹⁹ Preservou-se o sigilo dos informantes-chave de organizações relevantes atendendo a pedidos de alguns entrevistados. A lista de entrevistados encontra-se no Apêndice nº 2.

política pública regulatória, com destaque à fase da formulação, etapa onde os critérios políticos e jurídicos são relevantes para configuração de um marco regulatório.

O **Capítulo 2**, que possui sete seções, dedica-se a explorar o modelo federativo estadunidense de controle da aquisição de terras por estrangeiros. Para tanto, realiza-se uma breve contextualização histórica, onde se busca apresentar o relacionamento das instituições americanas com a terra, marcado por ruptura de tradições culturais, considerando as influências da Coroa britânica, além da centralidade do poder federal na condução do controle da expansão territorial. Conduz-se a análise sob a perspectiva burocrática a partir do fator segurança nacional, considerando-o elemento balizador à centralidade de poder federal. Contextualiza-se o velho fenômeno da preocupação governamental com a onda de interesse estrangeiro em terras e destaca-se a problemática da máquina estatal no controle da aquisição diante da deficiência de dados advinda especialmente da amplitude do conceito “estrangeiro” em uma política *open-door*. Investiga-se a estrutura de poder federal com base no fator segurança nacional, destacando-se os arranjos burocráticos introduzidos no Executivo após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. Explora-se, ainda, a divisão de poder entre a esfera federal e estadual, apresentando a malha normativa estadual que, juntamente com as regras do governo federal, oferecem uma rede intrincada de exigências que dificulta a compreensão dos interessados em terra. Apresenta-se o arranjo americano ou *american framework*, com destaque à rotina burocrática dentro do Executivo federal. Por fim, identifica-se o *know-how* ou expertise como elemento facilitador ao estrangeiro para aquisição de terras de seu interesse, haja vista a “colcha de retalhos” normativa dos diferentes níveis governamentais, caracterizada principalmente pela autonomia dos entes federados no tema.

O **Capítulo 3**, que também possui sete seções, explora o modelo federativo brasileiro de controle da aquisição de terras por estrangeiros. Para tanto, realiza-se uma breve contextualização histórica, onde se busca apresentar o relacionamento das instituições brasileiras com a terra, marcado pela permanência de valores culturais, considerando as influências da Coroa portuguesa, além da centralidade do poder federal na condução do controle da expansão territorial. A análise é conduzida sob o trilha da segurança nacional que remete o poder decisório para a esfera federal. Identifica-se a preocupação política com a cobiça das terras, frente à vulnerabilidade do país diante das falhas dos mecanismos de controle existentes. Destaca-se o debate sobre a deficiência dos dados da máquina burocrática e a busca do aperfeiçoamento do modelo de controle, especialmente diante da amplitude do conceito “estrangeiro” em uma política econômica aberta ao investimento estrangeiro. Explora-se a rede institucional e normativa dentro do Executivo e chama-se a atenção para o “jeito” encontrado pelos interessados particulares em conciliar o seu interesse na aquisição de terras com a “colcha de retalhos” de exigências impostas pelo poder central.

O **Capítulo 4** dialoga com os achados dos capítulos 2 e 3, buscando traçar possíveis contribuições e aprendizados extraídos do exemplo estadunidense para o caso brasileiro e avalia uma “quebra de paradigma” ao modelo federativo de controle da aquisição de terras por estrangeiros no país, sem a pretensão de esgotar o assunto.

A conclusão destina-se a avaliar a aplicação das perspectivas teóricas frente ao problema de pesquisa e indicar aprofundamentos em linhas de investigação que podem complementar o presente estudo.

O desenvolvimento deste trabalho exigiu uma ampla consulta a diversas fontes de informação. Nesse sentido, foi consultado o Centro de Documentação e Informação – CEDI, da

Câmara dos Deputados, em Brasília, para explorar os registros históricos das discussões da Carta Política de 1988, no período da Assembleia Nacional Constituinte e da Lei nº 5.709, de 1971, complementando-se com obra daquela Casa Legislativa (BACKES; AZEVEDO; ARAÚJO, 2009), e ainda, por meio de reportagens disponibilizadas pela Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) e fontes abertas. Os instrumentos legais citados no decorrer do estudo foram explorados no portal eletrônico da Presidência da República e do Senado Federal. Os esclarecimentos referentes às concessões de terras pela Coroa portuguesa foram obtidas por meio de pesquisa eletrônica junto ao Arquivo Nacional do Tombo, em Portugal.

As informações relativas aos EUA foram obtidas, em especial, da consulta de páginas oficiais do governo americano e, ainda, de banco de dados e acervo literário restritos da *University of Massachusetts Boston* e *Harvard University*, em Cambridge, estado de Massachusetts, em virtude da realização do estágio de Doutorado, em Massachusetts, nos EUA, por meio do Programa “CAPES/Fulbright Estágio de Doutorando nas Ciências Humanas, Ciências Sociais”, no período de setembro de 2014 a maio de 2015, cujo detalhamento é apresentado no Apêndice - A.

Na redação do presente trabalho preservou-se a ortografia de fontes bibliográficas citadas na língua pátria e estrangeira, e as traduções realizadas são de responsabilidade da autora.

Capítulo 1 – O ESTADO FRAGMENTADO: entre *marble* e *layer cakes*

O marco teórico aqui utilizado tem como proposição de que é possível identificar três diferentes perspectivas de estudo do Estado: a pluralista, a organizacional e a de classes sociais. Cada uma dessas visões possui seu próprio nível de análise, ou seja, os indivíduos, as organizações ou as sociedades²⁰. Da mesma forma, cada uma delas possui poderes e limitações²¹ para o entendimento do Estado (ALFORD; FRIEDLAND, 1985, p. 1, 3 e 6).

Ainda segundo Alford e Friedland, cada uma dessas perspectivas focaliza um patamar primário de análise por meio do qual o poder opera. Embora cada perspectiva teórica reconheça empiricamente as organizações, inclusive o Estado como uma organização, a análise deste, no nível organizacional, somente interessa à perspectiva organizacional. Neste caso, o poder é estrutural e é visto como forma de dominação entre organizações (1985, p. 3).

Considerando que o Estado pode ser visto por essas diferentes perspectivas, este trabalho considera, ainda, a dinâmica própria de uma sociedade frente ao sistema econômico mundial (CARNOY, 1984)²².

Entretanto, o Estado e suas ações, não são explicados tão somente por essas três clássicas perspectivas e pela interferência do sistema econômico na sociedade, mas também pela lógica que envolve a separação dos arranjos institucionais do capitalismo, da burocracia e da

²⁰ A partir do referencial teórico aqui adotado, este trabalho vê o Estado como um organismo composto de “redes organizacionais, que são estruturas que se diferenciam na sua capacidade de controlar os recursos internos e externos, tais como fundos, pessoal e suporte político” (ALFORD; FRIEDLAND, 1985, p. 1 e 6).

²¹ Essas diferentes perspectivas variam na literatura de Ciências Sociais. Por exemplo, a teoria de classe é também conhecida como marxismo, a organizacional, como teoria da elite ou elitismo, e a pluralista, como funcionalismo ou pluralismo (ALFORD; FRIEDLAND, 1985, p. 3).

²² Para conhecer o debate sobre o Estado dentro das visões de cientistas sociais baseados na perspectiva de classe, ver Carnoy, 1984. Segundo esse autor, o desenvolvimento capitalista e o Estado sempre estiveram intimamente ligados, razão pela qual sugere que compreender o Estado é compreender a dinâmica fundamental da sociedade dentro desse contexto do sistema econômico: “[t]o understand politics in today's world economic system, then, is to understand the national State, and to understand the national State in the context of that system is to understand a society's fundamental dynamics” (CARNOY, 1984, p. 3).

democracia (ALFORD; FRIEDLAND, 1985, p. 428). A base dessa argumentação está na *lógica institucional*, variável empírica e histórica, que combina normas de comportamento, leis, respectivas sanções e premissa implícita de relacionamento social. O reforço dessa lógica por meio de normas, leis, sanções e premissas tende a garantir a estabilidade das instituições²³.

Por esse marco teórico, a separação institucional do capitalismo, do Estado burocrático e da democracia, promoveu o desenvolvimento de cada um desses sistemas, embora haja um processo histórico de dependência e até mesmo incompatibilidade entre eles (ALFORD; FRIEDLAND, 1985, p. 428).

Segundo esses autores, o Estado seria dependente do crescimento do capitalismo, tendo em vista que não apenas o investimento privado gera receitas, mas também as respostas capitalistas para as políticas estatais vão além das capacidades dos governos (1985, p. 429).

Para a perspectiva burocrática, o crescimento da racionalização do Estado, sua centralização e o aumento do controle em relação à sociedade, é derivado do processo histórico de industrialização. Assim, os movimentos sociais indicariam má formação na estrutura do Estado ou uma falha de controle das elites, abordagem que se diferencia das demais perspectivas:

From a managerial perspective, the increasing rationalization of the state, its centralization and growing control over society, derives from the historical process of industrialization. From the pluralist perspective, it is a pathological development, an overstepping of the proper functions of government and a failure to restrain the private interests of public bureaucrats. From a class perspective, it represents a desperate attempt to manage the contradictions of capitalism and may even presage a transformation of the institutional structure of society away from democracy or even toward socialism.

[...]

²³ Nas palavras dos autores: “[a]n ‘institutional logic’ is an empirically and historically variable combination of explicit norms governing behavior (‘Even citizen should vote’), a legal rule with a sanction attached (‘Nonvoters must pay a fine’), and an implicit premise of action that permeates all relationships (‘All American citizens have the right to hire another American to work for them at whatever wage they will accept’). Where an institutional logic is reinforced by explicit norms, sanctioned law, and action premises, it is likely to be relatively stable” (ALFORD; FRIEDLAND, 1985, p. 428).

From the class perspective, capitalist accumulation and class struggle leading to economic crisis represent the core historical process. From pluralist and managerial perspectives, class formation, noninstitutionalized social movements, and crisis are pathological. For pluralism, they indicate blockages to individual opportunity and differentiation or lack of representation. For the managerial perspective, they indicate an illconstructed state structure or strategic failures of control by state elites. (ALFORD; FRIEDLAND, 1985, p. 24-25)

De acordo com a perspectiva organizacional utilizada no presente estudo, o campo de investigação são as estruturas das organizações burocráticas e a forma como as elites expressam o seu domínio (ALFORD; FRIEDLAND, 1985, p. 5). Neste estudo, o método utilizado advém do nível particular de análise das organizações que integram o Executivo no âmbito federativo.

Considera-se elite organizacional um indivíduo ou um grupo de burocratas de alto escalão, que atuam com destaque na estrutura do Estado, mobilizando a rede interorganizacional para atender aos seus interesses. Essa elite burocrática configura as organizações por meio de decisões estratégicas manejando recursos de poder (normas, orçamento e pessoal).

1.1. A fragmentação do Estado e a burocracia

De acordo com a perspectiva organizacional, apesar do processo de centralização burocrática que dominou todo o desenvolvimento do Estado nas sociedades modernas, “poderosas organizações e interesses irracionais fragmentam o Estado” (ALFORD; FRIEDLAND, 1985, p. 9).

Em conformidade com esta perspectiva, as causas dominantes são procuradas em estruturas de variantes significativas. No método de análise da perspectiva organizacional, a localização dessas causas dominantes ocorre a partir de duas maneiras de ver o mundo, denominadas “variantes”, são elas: a variante funcional e a variante política.

Na primeira, “as organizações são tratadas como sistemas determinados pela tecnologia, tarefas e ambiente”. Essa variante sustenta que os atributos organizacionais levam a maiores ou menores resultados, que podem ser medidos. Conforme a variante política aqui adotada, “informantes-chave são usados para localizar ou identificar as decisões estratégicas tomadas por elites que formatam decisivamente as estruturas das organizações onde elas exercem o controle”. Nas palavras dos autores,

[...] as estruturas organizacionais, inclusive o Estado, refletem as condições históricas da sua origem e essas *estruturas não se adaptam automaticamente à mudança das condições* [...]. Além disso, as elites organizacionais tomam decisões estratégicas para levantar questões específicas para mobilizar constituintes ou intervir de forma própria em operações de *organizações privadas, que não são mecanicamente determinadas por tarefas, tecnologia ou ambiente do Estado* [...]. As histórias organizacionais e as decisões estratégicas das elites são de extraordinária importância. (ALFORD; FRIEDLAND, 1985, p. 22-33, grifei).

Ainda segundo esses teóricos, cada perspectiva possui uma interpretação central sobre uma dimensão da sociedade: cultural (pluralista), política (organizacional) e econômica (de classe). A dimensão política da sociedade é central para a perspectiva organizacional na medida em que ela permite focar as relações de poder dentro e entre redes organizacionais e as elites que as comandam; e examinar “alianças relativamente permanentes para mobilizar recursos com vistas a atingir certos objetivos, que acabam preservando a própria aliança”. Essa perspectiva também salienta “a justaposição de relações políticas por meio de autoridades legais e de recursos organizacionais” (ALFORD; FRIEDLAND, 1985, p. 25).

O aspecto chave da perspectiva organizacional é o burocrático. Apresento, a seguir, o modelo de análise da perspectiva organizacional, o qual ilustra o foco desta investigação e oferece os elementos que facilitarão a compreensão do comportamento das elites

organizacionais do Executivo federal e sua interferência na abordagem do controle da aquisição de terras por estrangeiros²⁴:

Quadro 1 - Síntese teórica a partir de Table 2 – Theoretical perspectives and elements of a mode of inquiry

Modelo de análise na perspectiva organizacional	
Elementos do modo de investigação	Campo de domínio
Nível de análise	Organizacional
Visão de mundo Relações políticas (variante política)	Conflitos organizacionais
Método	Localização das causas dominantes dentro das estruturas organizacionais
Dimensão chave da sociedade	Poder (político)
Relação entre Estado e sociedade	Interorganizacional, regido pela autoridade e pelo conflito
Aspecto chave do Estado	Burocrático

Fonte: Elaboração própria, com base em Alford e Friedland (1985, p. 16).

Alford e Friedland (1985, p. 178 e 209) argumentam que existem dois tipos de fragmentação: a vertical, que pode ser ilustrada pela “descentralização e recentralização de dois órgãos ou duas agências federais”; e a horizontal, que é observada “na divisão entre Executivo, departamento e programas, dentro do governo federal”. A integração horizontal e a vertical envolvem formas de centralização.

Este trabalho explora a *fragmentação vertical do Estado*, que remete à análise da distribuição do poder dentro na federação entre unidades burocráticas. Contesta-se o pressuposto de que as organizações são instâncias homogêneas de tomada de decisão.

Seguindo a lógica da racionalização burocrática apresentada por esse marco teórico, as elites políticas e burocráticas buscam coordenar as consequências de determinadas

²⁴ Quadro adaptado pela autora quando da dissertação de mestrado, o qual é rerepresentado em virtude do prosseguimento da investigação acadêmica sobre a fragmentação do Estado.

políticas, utilizando profissionais que tentam manejar recursos de poder com vistas a alcançar os objetivos por elas desejados²⁵.

De acordo com esses teóricos, a burocracia do Estado reflete complexidades internas e uma vez criado um departamento, suas práticas organizacionais tendem a ser racionalizadas, o que o conduz em direção à autonomia. O resultado dessa racionalização seria uma tendência para a fragmentação em todos os aspectos da burocracia estatal.

A fragmentação burocrática evidencia o caráter não monolítico do Estado. Como cada unidade organizacional dentro do Estado opera com diferentes estratégias para racionalizar as decisões em seu nível de atuação, o resultado é um complexo sistema de políticas burocráticas, que não necessariamente expressam uma racionalidade para todo o conjunto do Estado (PADGETT, 1981, p. 80 *apud* ALFORD; FRIEDLAND, 1985, p. 209 e 217).

Os departamentos do Estado tendem à racionalização de suas práticas por meio da criação de outras unidades burocráticas que, por sua vez, também racionalizam seus atos internos, alcançando certo nível de autonomia em suas atividades.

É por meio da fragmentação que as elites organizacionais se estruturam e conduzem os assuntos de seu interesse no Estado. O nível de autonomia e de racionalidade burocrática tende a provocar os resultados desejados pelas elites organizacionais dentro do Executivo.

O Estado é visto, nesta investigação, como um sistema burocrático fragmentado, relativamente autônomo e com sua própria dinâmica interna, envolvendo diversas elites capazes de mobilizar diferentes recursos organizacionais.

²⁵ Nas palavras dos autores: “[f]ollowing the logic of bureaucratic rationalization, state elites increasingly attempt to coordinate the consequences of policy, utilizing professional staffs who try to allocate efficiently available resources to meet goals defined by political and administrative elites” (ALFORD; FRIEDLAND, 1985, p. 430).

A burocracia cria uma máquina de fazer e mudar regras, ou seja, um refinado aparato é desenvolvido para manejar operações internas ao Estado, seja para atender interesses capitalistas ou demandas democráticas²⁶. Por essa corrente teórica, autonomia burocrática significa que o Estado é vulnerável a demandas democráticas e também é capaz de estabelecer políticas que facilitam a acumulação de capital. Nesse sentido, o Estado *representa* o interesse público e *serve* como executor de capital.

Enquanto a burocracia gera a produção e a mudança de leis, o excesso de regramentos ou normas tecnicamente mal elaboradas podem ser prejudiciais ao próprio Estado, na medida em que a rede normativa pode alcançar um alto nível de complexidade, ou até mesmo um nó incompreensível, que somente especialistas são capazes de desatar:

Quase todo o mundo culpa os funcionários públicos pelas exigências descabidas, pela falta de clareza na relação com os usuários e pela morosidade na prestação de serviços nos órgãos governamentais. Mas a burocracia brasileira tem muitas fontes e uma das mais importantes é, certamente, o cipoal em que se transformou o sistema legal do País. O excesso e a complexidade de nossas normas jurídicas, muitas delas tecnicamente mal elaboradas, estão infernizando a vida do cidadão, tumultuando o dia-a-dia das empresas e inibindo a ação dos servidores públicos. [...] Imagine-se a dificuldade de quem, por dever de ofício, seja obrigado a consultar freqüentemente a legislação. [...]. Muitas vezes é preciso recorrer a experientes juristas para se descobrir o que está em vigor. (MORAES, 2004, p. 2)

Essa dificuldade de compreensão da burocracia e do sistema legal do país encontra um reforço de argumento com Carnelutti (2001, p. 45), segundo o qual, “o ordenamento jurídico, cujo maior mérito deveria ser a simplicidade, veio a ser, por infelicidade, um complicadíssimo labirinto no qual, frequentemente, nem aqueles que deveriam ser os guias conseguem se orientar”.

Um tema controvertido no campo da administração pública é aquele referente ao relacionamento entre política e burocracia. Por essa corrente teórica, a administração seria o

²⁶ No texto: “[i]n this sense the state can both embody the “public interest” and serve as the executor of capital. Public bureaucracies create an internal legal machinery for making and changing rules. An elaborate apparatus develops simply to manage the internal operations of the state, quite aside from its responsiveness to capitalist interests or democratic demands” (ALFORD; FRIEDLAND, 1985, p. 430).

resultado da política e os problemas burocráticos teriam fundamento na configuração dessa política:

Em geral, as abordagens a respeito centram-se no estudo dos determinantes macroestruturais das políticas públicas, ou bem limitam-se a aspectos descritivos dos processos decisórios e administrativos a que as políticas dão lugar na fase de sua implementação. A dicotomização dos enfoques, em torno dessas duas visões, tem levado com frequência a que nos diagnósticos institucionais se relegue a segundo plano o fato de que a administração é um efeito da política e que os problemas administrativos decorrem principalmente da forma como as políticas foram-se configurando e concretizando ao longo do tempo. (LABRA, 1988, p. 33).

A perspectiva organizacional identificada por Alford e Friedland pode ser pensada, ainda, à luz do debate neoinstitucionalista. Apesar das críticas, o neoinstitucionalismo contribuiu decisivamente para a análise política ao resgatar o papel das instituições – normas formais, informais, e organizações - na produção dos resultados sociais e políticos (HALL; TAYLOR, 2003, p. 193-194).

Assim, a visão do Estado fragmentado e da burocracia é complementada pela abordagem do neoinstitucionalismo, por meio da qual se examina, de maneira mais abrangente, a ordem normativa, considerando as relações entre as leis, os significados de ambiguidade e de inconsistência nessas normas e “a trajetória temporal da transformação de estruturas normativas” (MARCH; OLSEN, 2008, p. 134). Considerando essa visão teórica, esta investigação observa o arranjo institucional do controle da aquisição de terras por estrangeiros, a maneira como as elites organizacionais manejam os seus interesses na configuração desse controle e de que forma a lógica institucional se apresenta no interior do Estado.

1.2. A abordagem do federalismo

O estudo sobre o federalismo, entendido como um pacto político sobre a composição e os poderes do governo central, bem como sobre as “regras do jogo” que estruturam as interações entre esse governo e as unidades que o compõem (RODDEN, 2005, p. 17), é

pertinente.²⁷ Uma investigação científica, nesse sentido, além de levar a compreensão de tipos de federalismo, também enriquece a discussão sobre as leis, as normas, as regras de relações entre unidades federativas que fazem as federações se assemelharem ou se diferenciarem.

O federalismo é um sistema baseado na distribuição territorial de poder e de autoridade entre instâncias de governo, constitucionalmente definido e assegurado, de tal forma que os governos nacionais e subnacionais são independentes em sua esfera própria de ação (LIJPHART, 1984, p. 170-171 *apud* ALMEIDA, 1995, p. 22).

O federalismo dual constituiria o modelo estadunidense original, no qual “os poderes do governo geral e do Estado, ainda que existam e sejam exercidos nos mesmos limites territoriais, constituem soberanias distintas, que atuam de forma separada e independente, nas esferas que lhes são próprias” (ACIR, 1981, p. 3 *apud* ALMEIDA, 2005, p. 31). Esse tipo de federalismo, por sua vez, não caberia, em boa medida, nas federações contemporâneas. Tais federações estariam mais bem descritas “por um dos dois modelos da tipologia baseada na natureza das relações governamentais: o federalismo centralizado e o federalismo cooperativo” (ALMEIDA, 2005, p. 31).

O sistema federativo constituiria um compromisso peculiar entre difusão e concentração do poder político, em função de algum modelo compartilhado de nação e de graus socialmente desejados de integração política e de equidade social (ALMEIDA, 1995, p. 22).

²⁷ Há várias perspectivas de análise do federalismo além da adotada neste trabalho. Para uma visão a partir da abordagem da teoria da escolha racional na Ciência Política, ver Riker que explora os bastidores do sistema político: “[i]n the study of federal governments, therefore, it is always appropriate to go behind the fiction to study the real forces in a political system” (1969, p. 146).

O federalismo centralizado implicaria a transformação dos governos estaduais e locais em agentes administrativos do governo federal, que possui forte envolvimento nos assuntos das unidades subnacionais, primazia decisória e de recursos. Já o federalismo cooperativo comportaria graus diversos de intervenção do poder federal e se caracterizaria por formas de ação conjunta entre instâncias de governo, nas quais as unidades subnacionais guardariam significativa autonomia decisória e capacidade própria de financiamento (ALMEIDA, 1995, p. 24).

O sistema federativo poderia, entretanto, trazer problemas em virtude da falta de coordenação entre os três níveis de governo na condução de políticas, podendo refletir diferença na qualidade dessas políticas:

First, federalism introduces *problems of coordination* among federal, state, and local agencies. [...] Second, critics argue that diversity can lead to *poor policies*. [...] National standards, say the critics, can lead to the application of best practices across the country; federalism, on the other hand leads to good policies in some places and poor ones in others. (MORONE; KERSH, 2012, p. 114).

Nessa mesma linha de raciocínio, o federalismo poderia levar à diferença de tratamento (desigualdades) nos diversos níveis de governo, especialmente no que se refere às leis: “[...] *according to critics, is that federalism leads to inequities across layers of government, including vast differences in laws*” (MORONE; KERSH, 2012, p. 115).

Segundo Abrucio (2005, p. 42), referindo-se a Elazar (1987): “[o] sistema federal é uma forma inovadora de lidar-se com a organização político territorial do poder, na qual há um compartilhamento matricial da soberania e não piramidal, mantendo-se a estrutura nacional”. Ou seja, por meio do *Matrix-Model* proposto por Elazar (1987, p. 37), a distribuição de poder pode ser vista em diferentes arenas e não baseadas na noção hierárquica na forma de pirâmide:

The pyramid model leads to one set of notions as to what represents a national distribution of powers, derived from the imagery of levels and based on the notions of "higher" and "lower". Using the matrix model, the distribution of powers can be seen as involving differential loadings in different arenas for different purposes. As a matter of course, such differential loadings do not indicate a system out of kilter-the way they would were the pyramid model to be used.

Assim, o sistema federal permitiria, sob essa perspectiva, um compartilhamento de soberania mediante a atuação governamental em diferentes arenas para diferentes propósitos, desvinculada, assim, do sistema piramidal de distribuição de poder.

A experiência federal dos EUA e sua construção inaugural obedeceram a condicionantes próprias que permitiram a possibilidade de leituras diferentes vinculadas ao liberalismo, ao *Welfare State* e ao Estado Democrático de Direito (BERNARDES, 2008, p. 160).

Ao buscar compreender a estrutura de um tipo de controle burocrático por meio do presente estudo, merece destaque o pensamento apresentado por GRODZINS (1966, p. 3) no sentido de que abstratamente um governo democrático deveria ser simples ao menos em estrutura de maneira que o cidadão pudesse compreender as instituições públicas e assim pudessem fazer julgamentos inteligentes nas urnas, tais como premiar aqueles que fizeram um bom trabalho e penalizar aqueles que não fizeram²⁸. Assim, a compreensão do indivíduo sobre o arranjo organizacional é elemento relevante à postura a ser adotada por ele para tomada de decisões na sociedade em que está imerso.

A arquitetura federativa estadunidense funcionaria, em linhas gerais, de forma análoga a um *marble cake* de atividades e serviços, embora formalmente estruturada em três planos (nível federal, estadual e local) como um *layer cake*, segundo a categorização proposta

²⁸ “Democratic government, in the abstract at least, should be simple government, if not simple in process at least structured simply enough to be easily comprehended by the citizenry. For simplicity maximizes fulfillment of an important democratic ideal: that citizens understand public institutions. Without this understanding the public cannot make intelligent judgments, especially cannot know how to reward at the polls those who have done well and penalize those who have done poorly. But government in the United States is not simple, either in structure or process” (GRODZINS, 1966, p. 3).

por Grodzins (1966)²⁹. Nesse sentido, o sistema federal americano teria permanecido, no séc. XX, descentralizado, democrático e sensível ao público em virtude do pequeno caos dentro da máquina estatal - *little chaos built into it*³⁰:

Stated broadly, his hypothesis views the American system of government as functionally analogous to a *marble cake* of shared activities and services even though it is formally structured (like a *layer cake*) in three *planes*. Despite the great increase in the *velocity of government* in the twentieth century, the American system remains decentralized, democratic, and responsive to the public because there is a *little chaos* built into it. (grifos no original).

O federalismo *marble cake* e *layer cake* tem sido ilustrado na forma de dois tipos de bolo, ou seja, o bolo mesclado e o em camadas, conforme figura abaixo³¹:



Fonte: Morone e Kersh (2012, p. 122).

Segundo Grodzins (1966, p. 384), a estrutura de governo americana é complexa e a política operando dentro desta estrutura é levemente caótica. As circunstâncias mudam e as velhas instituições podem mascarar procedimentos intrincados.

O caos promoveria o compartilhamento de atribuições no âmbito governamental e evitaria, em primeiro lugar, uma exclusividade de jurisdição e de poder em uma

²⁹ Grodzins dedicou-se à compreensão do sistema federal dos EUA e os mecanismos do governo democrático por meio de uma abordagem ampla: “devoted the last decade of his life to shaping a new view of the American federal system as pioneering in its efforts to understand the mechanics of democratic government as it was broad in scope (ELAZAR, 1966, p. v).

³⁰ Referência de Elazar ao trabalho de Grodzins (1966, p. v).

³¹ Ilustração elaborada pela *University of Texas at Austin*. Disponível em: <http://www.laits.utexas.edu/gov310/CF/amfed/>. Acesso: 19/08/2015.

determinada área governamental e também autorizaria os cidadãos a utilizar “múltiplas fissuras” - *multiple cracks* - do sistema para alcançar seus interesses. Essas “fissuras” são mais aparentes quando os diferentes níveis de governo estão envolvidos no mesmo problema³²:

At one level, this chaos promotes *sharing* because it prevents any single government or governmental plane from gaining exclusive jurisdiction and power in any area of governmental concern. At a second level, the chaos allows citizens to utilize *multiple cracks* (in the double sense of wallops from out side the system, and fissures in the system itself) to gain their ends. This has the consequence of involving (at least potentially) governments at every plane in the same problems. (grifos no original)

O “sistema de compartilhamento” - *sharing system* - seria efetivo porque haveria “canais de compartilhamento” - *channels of sharing* - que traria uma ordem ao “processo de compartilhamento” - *sharing process*³³. Essa ordem viria da “mistura de leis” - *mixture of laws* - na raiz do processo³⁴.

Em um *sharing system*, há tensões e problemas constantes, principalmente aqueles relacionados ao balanceamento entre os centros de poder e a busca da harmonização entre interesses especiais e interesses gerais ou nacionais. Esses problemas podem levar a uma cooperação antagonica entre governos. Na visão de Grodzins, essa *antagonistic cooperation* é inevitavelmente um tipo de cooperação ou compartilhamento, sendo uma consequência do vigor do sistema³⁵:

In a system of this kind, there are perpetual tensions and problems including a perennial search for *balance* between the centers of power, a constant problem of dealing with *squeak points* in the system, and a continuing search for the harmonization of *special interests* with the *general (or national) interest*. These problems can lead to *antagonistic cooperation* between government (and other elements) in the American system, but it is inevitably cooperation, or sharing, nonetheless. The existence of these problems is not a sign of the system's deficiencies but, rather, a reflection of its vigor and health. (grifos no original).

³² Referência de Elazar ao trabalho de Grodzins (1966, p. v-vi).

³³ O *sharing system* é mantido em grande medida por partidos políticos indisciplinados que seriam criaturas do sistema que servem. A constitucionalidade desse *sharing system* é garantida pela Suprema Corte americana que tende a afastar questões sobre medidas e formas precisas de compartilhamento. Referência de Elazar ao trabalho de Grodzins (1966, p. vi).

³⁴ “The *sharing system* is effective because there exist *channels of sharing* that bring some order to the process. These include the constitutionally defined mechanisms of federalism and the *mixture of laws* which lies at the root of the sharing process”. Referência de Elazar ao trabalho de Grodzins (1966, p. vi, grifos no original).

³⁵ Referência de Elazar ao trabalho de Grodzins (1966, p. v).

Ao propor a hipótese *sharing system* para a compreensão do sistema federativo estadunidense, Grodzins se contrapõe ao pensamento clássico desenvolvido por James Bryce, segundo o qual os governos (federal e estaduais) trabalhariam cada um em seus níveis, sem tocar ou impedir o trabalho do outro:

The characteristic feature and special interest of the American Union is that it shows us two governments covering the same ground, yet distinct and separate in their action. It is like a great factory wherein two sets of machinery are at work, their revolving wheels apparently intermixed, their bands crossing one another, yet each set doing its own work without touching or hampering the other (BRYCE, 1916 *apud* GRODZINS, 1966, p. 7).

O pensamento desenvolvido por Bryce (1966) conteria clássicos erros diante das evidências empíricas advindas do sistema federal americano apresentadas por Grodzins e, nesse sentido, estaria causando um mal-entendido sobre o *framework* (estrutura e funcionamento) das estruturas burocráticas dos EUA.

Assim, sob a perspectiva de Grodzins, o sistema americano não seria um *layer cake* por não haver três camadas separadas de governo e sim operacionalmente um *marble cake* (*rainbow cake* britânico) já que nenhuma atividade importante do governo dos EUA é de exclusivo domínio de um dos níveis:

In fact, the American system of government as it operates is not a layer cake at all. It is not three layers of government, separated by a sticky substance or anything else. Operationally, it is a marble cake, or what the British call a rainbow cake. No important activity of government in the United States is the exclusive province of one of the levels, not even what may be regarded as the most national of national functions, such as foreign relations; not even the most local of local functions, such as police protection and park maintenance. (GRODZINS, 1966, p. 8).

Para descobrir o que cada nível de governo faz, Grodzins afirma que, sob o ponto de vista formal, os funcionários de todos os níveis *fazem tudo juntos*. Enquanto um nível de governo é preponderante em uma determinada atividade, o outro sofre influência política através do dinheiro ou de instituições:

If you ask the question "Who does what?" the answer is in two parts. One is that officials of all "levels" do everything together. The second is that where one level is preponderant in a given activity, the other makes its influence felt politically (here the voice of the peripheral power units are heard most strongly) or through money (here the central view is most influential) or through professional associations. (GRODZINS, 1966, p. 8).

Grodzins ressalta os aspectos informais de influência e pressão em uma área que a princípio seria do governo federal. Segundo ele, mesmo em áreas em tese de exclusiva responsabilidade da esfera federal, os entes estaduais e locais exercem influência no processo de decisão³⁶.

O sistema federal americano nunca foi um sistema de atividades governamentais separadas: “[t]he American federal system has never been a system of separated governmental activities. There has never been a time when it was possible to put neat labels on discrete ‘federal,’ ‘state,’ and ‘local’ factions” (GRODZINS, 1966, p. 17).

Para exemplificar a ausência de separação na esfera governamental, Grodzins demonstra a importância do papel do governo federal, por meio do Congresso, na educação primária e secundária dos EUA ao conceder terras para construção de escolas públicas:

Even before the Constitution, a statute of 1785, reinforced by the Northwest Ordinance of 1787, gave grants-in-land to the states for public schools. Thus the national government was a prime force in making possible what is now taken to be the most local function of all, primary and secondary education. More important, the nation, before it was fully organized, established by this action a first principle of American federalism: the national government would use its superior resources to initiate and support national programs, principally administered by the states and localities. (GRODZINS, 1966, p. 17).

De acordo com Grodzins, seria *difícil* encontrar alguma atividade governamental que não envolva os três níveis do sistema federal:

³⁶ Nas palavras de Grodzins (1966, p. 9): “in a welfare field of so-called exclusive federal concern - hospital care for military veterans, for, example - the states and localities exercise controlling power over many fundamental decisions. They can, for example, make it difficult, in some cases impossible, for the national government to close a hospital or to move it from one site to another”.

It is difficult to find any governmental activity which does not involve all three of the so-called "levels" of the federal system. In the most local of local functions—law enforcement or education, for example - the federal and state governments play important roles. (GRODZINS, 1966, p. 9-10).

Ressalta-se que o autor não disse *impossível* encontrar uma atividade governamental que não envolvesse os três níveis de governo. Destaca-se, ainda, que o exemplo indicado por Grodzins refere-se à política pública de natureza distributiva.

Na mais local das funções, os governos federais e estaduais desempenhariam papéis importantes e naquilo que *a priori* seria considerado pura atividade do governo central, como conduzir assuntos internacionais, haveria responsabilidades diretas e indiretas: “*the state and local government have considerable responsibilities, directly and indirectly*” (GRODZINS, 1966, p. 9-10).

Para uma compreensão abrangente do fenômeno de repartição de competências entre as esferas de governo, o autor considera a presença do *sharing system* na estrutura burocrática, onde tanto as leis formais como os aspectos informais indicam uma interferência entre os níveis (*levels*) de governo. Em virtude dessa interferência no processo de decisão, não haveria uma autonomia ou exclusividade de entes federativos em determinado campo de ação governamental. Esse é o ponto chave da teoria de Grodzins para justificar o tipo *marble cake* do federalismo americano.

Por aproximadamente 150 anos, os EUA teriam praticado o *dual federalism* que consistia em um arranjo institucional que buscava definir as competências do governo nacional, estadual e local³⁷. Cada nível de governo detinha um nível de autonomia e operava

³⁷ Cada estado é dividido em *counties* ou unidades equivalentes. Os *counties* diferem de estado a estado em suas funções e poderes e possuem dupla personalidade: servem como agentes do estado e unidades de governo local (PLATT, 2004, p. 253).

separadamente, chegando a ser caracterizado por historiadores americanos como um tipo de federalismo *layer cake*.

Entretanto, esse sistema dual teria entrado em colapso quando uma série de medidas foi implementada pelo governo democrata do Presidente Roosevelt (1933-1945)³⁸, com o objetivo de recuperar rapidamente a economia americana após a Crise de 1929 e que, assim, teria fortalecido o governo central no período conhecido por “New Deal”³⁹:

During the New Deal, the dual arrangement finally collapsed. President Franklin Roosevelt and large Democratic majorities in Congress responded vigorously to the Great Depression by passing a wide range of policies that decisively strengthened the national government's position. Roosevelt presided over a shift toward cooperative federalism, characterized by blurred lines of authority and a much more active national government. A new bakery metaphor emerged: a *marble cake*, with its various ingredients - the different government functions all swirled together. In one program after another, the responsibilities of federal, state, and local governments were increasingly mingled: funding, rules, administration, implementation, and execution cut across the different layers of federalism. (MORONE; KERSH, 2012, p. 120)

No sistema federativo *marble cake*, há uma mistura vertical de regras, administração, implementação e execução de atividades governamentais, que envolve os diferentes níveis federativos; já no *layer cake* não. Além do sentido conotativo dos tipos *layer cake* e *marble cake*, uma generalização a partir das características relevantes do tipo dual e cooperativo é apresentada no **Quadro 2** abaixo:

³⁸ Democrata. Mandato: 4 de março de 1933 - 12 de abril de 1945 (faleceu em exercício).

³⁹ O período conhecido pelo *New Deal* do governo Roosevelt recebeu críticas de conservadores em virtude, especialmente, da exacerbação do poder nacional por meio de programas intervencionistas do governo federal na esfera privada (HISTORY, 2015).

Quadro 2 - Federalismo dual e cooperativo

DUAL FEDERALISM	COOPERATIVE FEDERALISM
NATIONAL POWERS	
Enumerated: The national government may only utilize powers specifically listed in the Constitution.	Elastic: The national government may wield powers “necessary and proper” to support its function.
LOCATION OF SUPREME AUTHORITY	
Separate sovereignty: National and state governments each have authority within their own spheres.	National supremacy: States retain important powers but are subordinate to the national government except where the Constitution strictly forbids.
KEY PRINCIPLE	
States’ rights: Each state is largely free to govern its own affairs.	Power sharing: National and state officials work together wherever possible – also with local officials, who became more prominent after the 1930s.
NATION-STATE RELATIONS	
Competitive: Relationship characterized by tension, not cooperation.	Cooperative: Relationship considered to be joint, not competitive.

Fonte: Morone e Kersh (2012, p. 120).

Conforme se observa do quadro acima, no tipo dual ou *layer cake*, os entes federativos (governo federal ou nacional e estadual) atuam com liberdade em sua esfera de atuação, cujo relacionamento é marcado por relações de tensão e não cooperação. Já no tipo cooperativo ou *marble cake*, haveria uma subordinação do governo estadual ao federal, exceto quando a Constituição estritamente proíba, e esses entes trabalhariam juntos sempre que possível, inclusive com o governo local. Nesse tipo *marble cake*, o relacionamento entre níveis de governo se dá de maneira conjunta e não competitiva.

A investigação a partir da abordagem teórica do federalismo proposta por Grodzins remete à observação, em nível empírico, do nível de interferência dos entes federados no processo decisório sobre o controle da aquisição de terras por estrangeiros e da presença de elementos de tensão ou de cooperação entre esses entes dentro da máquina burocrática do Estado.

Ao analisarmos o contexto de formação da estrutura de Estado federativo e as relações entre unidades federativas dentro da máquina estatal, uma outra perspectiva teórica que auxilia na compreensão do federalismo no Brasil e nos EUA é a apresentada por Stepan (2001).

Stepan (2001, p. 320) propõe uma categorização de federalismo a partir da seguinte classificação: *coming together*, *holding together* e *putting together*. Os EUA estariam mais próximos do tipo ideal *coming together*, enquanto que o Brasil mais afastado desse tipo. Esse afastamento adviria não apenas das evidências históricas do protagonismo dos estados de São Paulo e Minas Gerais no processo decisório político de formação do sistema federativo brasileiro (STEPAN, 2001, p. 324), mas também pela ausência de poder estadual ou um “caminhar junto” ao governo federal nas estratégias decisórias sobre essa formação⁴⁰.

Na categorização de tipos ideais de formação de uma federação representada no **Quadro 3**, o Brasil estaria longe do tipo ideal *coming together*, haja vista que, em um primeiro momento, os militares exerceram importante papel na reforma política e no uso do poder para assegurar a unidade da federação.

Uma segunda análise que também reforçaria a posição do Brasil longe do tipo ideal de *coming together*⁴¹, advém do poder de domínio político e econômico exercido pelo estado de São Paulo, com o apoio de Minas Gerais, no processo de formação do regime republicano:

⁴⁰ “Most Brazilian states were not unhappy about the Brazilian Federal Republic being created in 1889. However, Brazil was an independent state and unitary empire from 1822 to 1889 and the military, after the coup overthrowing the emperor, unilaterally announced in their ‘Proclamation of the Republic’ that the federation was formed and that the military would use force to ensure the unity of the federation. When the first federal constitution was constructed during the Constituent Assembly of 1890-1, the state of Sao Paulo (supported by their ally Minas Gerais) was the hegemonic political and economic force” (STEPAN, 2001, p. 324).

⁴¹ Os países mais próximos da realidade política *coming together* seriam os EUA, a Suíça e a Austrália. Esse tipo ideal de formação do sistema federativo, haveria um barganha relativamente voluntária das unidades autônomas em se unirem para então partilhar soberania, mantendo sua própria identidade e aumentando o nível de segurança do país (STEPAN, 2001, p. 324).

Quadro 3 - Categorização dos tipos ideais de formação federativa

TABLE 15.1. "Coming together," "holding together," and "putting together" ideal types of federation formation

"Coming together"	"Holding together"	"Putting together"
Largely voluntary bargain by relatively autonomous units to come together so that by pooling sovereignty but retaining their identity they can increase their security	Largely a consensual parliamentary decision to attempt to hold together a unitary state by creating a multinational federal system	Heavily coercive effort by a centralizing power to put together a multinational state, some units of which had been independent states
Close to ideal type: USA 1787 Switzerland 1848 Australia 1901	India 1950 Spain 1978 Belgium 1993	USSR 1922
Further from ideal type: Canada ^a 1867 Germany ^b 1870, 1919, 1949 Austria ^c 1918 Brazil ^d 1891		

^a Most English speaking provinces followed a "coming together" pattern. But British conquest of French Canada in 1759 had elements of "putting together" federalism. Furthermore, in 1867 the British government told the English Canadians that the best way to "hold together" Canada would be to create a federation, which would give French speaking Canada a variety of constitutionally imbedded prerogatives of the sort now associated with asymmetrical federalism.

^b In 1870 Prussia was hegemonic power in empire but all units tied together by German language and growing spirit of German nationalism. Federation formed in 1870 mainly by nonelected hereditary rulers. In 1949 most traditional boundaries had been changed by the Allied occupational powers.

^c With only one dissenting vote in the Constituent Assembly, Article 1 of the 1918 Constitution of the Republic of Austria stated that Austria was a part of Germany. But later the post-First World War Treaty of St Germain forbade Austrian unification with Germany. Sovereignty was thus "imposed" on Austria as a separate state, and Article 1 was revoked reluctantly.

^d Most Brazilian states were not unhappy about the Brazilian Federal Republic being created in 1889. However, Brazil was an independent state and unitary empire from 1822 to 1889 and the military, after the coup overthrowing the emperor, unilaterally announced in their "Proclamation of the Republic" that the federation was formed and that the military would use force to ensure the unity of the federation. When the first federal constitution was constructed during the Constituent Assembly of 1890-1, the state of São Paulo (supported by their ally Minas Gerais) was the hegemonic political and economic force.

Fonte: Stepan (2001, p. 324).

Para Arretche (2001, p. 26), a teoria alternativa aos conceitos clássicos de Estado federado, apresentada por Stepan, auxilia na compreensão das características de uma federação democrática estável, na medida em que a origem da federação norte-americana, nas quais estados previamente independentes "juntaram-se" para somar forças (modelo *coming together*), não se repetiu em outras federações, sendo o caso norte-americano a exceção e não a regra⁴².

Existem outras linhas de investigação que exploram aspectos federativos do Brasil e dos EUA sob a perspectiva comparativa, tais como a que problematiza a evolução da centralização dos poderes no interior de cada estado⁴³ (RABAT, 2002, p. 3) e a que investiga o

⁴² Arretche (2001, p. 26) chama atenção para o foco de investigação de Stepan (1999) que seria a "relação entre a origem das federações no século XX e suas estruturas institucionais contemporâneas, mais particularmente com as garantias institucionais de representação da vontade dos componentes da federação". Essa preocupação não ensejou o exame das origens do federalismo, o qual seria o foco de análise da autora.

⁴³ Nas palavras do autor: "[...] se considerarmos apenas os conceitos gerais, a única mudança significativa na história do Brasil teria sido a passagem de estado unitário para federação, simultaneamente com o advento da república. No

funcionamento dos sistemas federativos, não apenas sob a perspectiva da estrutura constitucional, mas à luz das forças reais do sistema político, dos sistemas de partidos nacionais, das práticas políticas e das estruturas do poder econômico (SOUZA, 2005). Entretanto, tais abordagens teórico-metodológicas não auxiliam na resposta ao problema de pesquisa do presente trabalho, embora sejam particularmente úteis à compreensão do federalismo nas Américas.

Ao analisar o Estado fragmentado, na dimensão vertical, e sob a perspectiva burocrática, o trabalho busca contribuir no debate sobre o nível de autonomia (*layer cake* ou *dual federalism*⁴⁴) e cooperação (*marble cake* ou *cooperative federalism*⁴⁵) do governo federal e estadual, considerando evidências empíricas no controle da aquisição de terras por estrangeiros.

1.3. A política pública regulatória

A literatura brasileira sobre federalismo, que explora a comparação Brasil e EUA, tem demonstrado uma tendência de abordagem relacionada à implementação de políticas públicas, cuja importância no processo decisório descaracterizaria o conceito clássico de Estado federativo dos anos 60 e 70 defendido por Wheare (1964)⁴⁶ e Riker (1975)⁴⁷, por envolver outros

entanto, nem o poder político no império foi sempre uniformemente centralizado, nem a república deixou de apresentar uma sinuosa evolução quanto à distribuição espacial do poder” (RABAT, 2002, p. 3). Essa linha de pesquisa considera importante discutir as elaborações conceituais sobre a forma do estado, como unidade federativa, e a evolução das relações de poder entre o governo federal brasileiro com foco na autonomia municipal, considerando a experiência americana.

⁴⁴ “*Dual federalism refers to the concept that the national government and the state governments have sovereign power in their respective spheres of authority. There is clear demarcation or separation of powers, programs, and resources. It is also called the exercise of concurrent powers, or layer cake federalism. The distinct realms of authority do not overlap and one should not intrude into the other's authority. Each government is supreme in its own sphere*” (US LEGAL DEFINITION, 2015).

⁴⁵ “*Marble Cake Federalism is a form of federalism where there is mixing of powers, resources, and programs between and among the national, state, and local governments. Federalism is a system of government in which power is divided between a central government and regional or sub-divisional governments. In marble cake federalism there will be an intermingling of all levels of government in policies and programming. This is also known as co-operative federalism*” (USLEGAL, 2015).

⁴⁶ Para Wheare, o Brasil (de 1891) não poderia ser considerado um exemplo de federação, haja vista que “um Estado somente pode ser considerado federativo se as relações entre os níveis de governo forem simultaneamente de coordenação e mútua independência, princípios esses que devem estar presentes não apenas constitucionalmente, mas também no funcionamento efetivo das instituições políticas” (WHEARE, 1964 *apud* ARRETCHE, 2001, p. 25).

níveis de relacionamento institucional, além do plano vertical. Segundo Arretche (2001, p. 29-30)⁴⁸:

[...] há um conjunto mais amplo de instituições políticas nas quais se opera a barganha federativa, o conflito de interesses entre executivo federal e executivos subnacionais. Adicionalmente, envolveriam, pelo menos, as relações com o Judiciário e as relações diretas entre os executivos dos distintos níveis de governo. Reduzir a análise do funcionamento das instituições federativas à arena legislativa federal implica necessariamente uma visão parcial e limitada dos recursos de poder de que dispõem os distintos níveis de governo para fazer representar seus interesses.

Essa linha de investigação proposta por Arretche considera fator relevante na caracterização de um Estado federativo, a participação de outros autores, como o Judiciário, na barganha federativa. Em outro trabalho, a autora (2004, p. 17) demonstra que “a concentração da autoridade política varia entre as políticas particulares, de acordo com as relações intergovernamentais em cada área específica de intervenção governamental”. Ou seja, a partir da ideia da autonomia e coordenação entre entes federativos, existe um ponto de equilíbrio que varia conforme cada política pública.

Arretche ao analisar a natureza da federação do Brasil por meio de uma revisão crítica das abordagens de Wheare (1964) e Riker (1975)⁴⁹, a partir de estudo comparativo com os

⁴⁷ “Em Riker, o método USA-centrado não se aplica apenas ao conceito de federação, mas também à interpretação da origem das federações. Seu argumento central é que a origem de todas as federações estáveis criadas nos séculos XIX e XX foi a mesma da criação da federação norte-americana: um processo de barganha, cuja condição *necessária e suficiente*, no caso dos Estados Unidos, foi a ameaça ou oportunidade de expansão ou defesa militar ou diplomática” (ARRETCHÉ, 2001, p. 24). Para Arretche (2001, p. 24), o equívoco desse autor está na interpretação do caso brasileiro pela falta de uma pesquisa empírica melhor fundamentada que lhe permitisse observar que o Brasil “não preenchia as condições essenciais de sua definição de federação (a existência de um sistema partidário descentralizado), nem as condições de emergência de uma federação (a barganha racional entre políticos *equípotentes* de diferentes níveis de governo)”.

⁴⁸ Para Arretche (2001, p. 24), “[h]averia um problema metodológico da pesquisa comparada dos anos 60 e 70, que diz respeito à referência empírica para a construção do conceito de federação. Para os autores mais influentes (Riker, 1964; Wheare, 1964; Duchacek, 1970), a versão moderna de Estado federativo foi uma invenção norte-americana e, portanto, qualquer interpretação da natureza dos Estados federativos deveria ser construída por referência às instituições políticas inventadas na Convenção da Filadélfia.

⁴⁹ Para Riker, o Ato Adicional de 1834 teria dado origem ao federalismo brasileiro ao fundamento de que o governo central concentrava tantos poderes que impediu a federação se desintegrar. Entretanto, essa linha argumentativa foi criticada por Arretche (2001). Tal Ato Adicional foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834, que fez algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-16-12-agosto-1834-532609-publicacaooriginal-14881-pl.html>. Acesso: 12/09/2015.

EUA, chama atenção para um problema teórico-metodológico advindo da referência empírica para a construção do conceito de federação e das condições de emergência e evolução dos estados federativos, uma vez que se combinarmos as duas abordagens teríamos um paradoxo em relação ao Brasil⁵⁰:

Combinadas, as interpretações de Riker e Wheare sobre o Brasil nos levariam à seguinte conclusão: o Brasil já era uma federação em 1834, quando não se declarava como tal, e não é uma federação até hoje, quando declara que é! Na base desse aparente paradoxo, um problema teórico-metodológico: a referência empírica para a construção do conceito de federação e das condições de emergência e evolução dos Estados federativos. (ARRETCHE, 2001, p. 25).

Considerado o problema teórico-metodológico identificado, Arretche (2001, p. 30) propõe a ampliação da agenda de pesquisa sobre a natureza das relações intergovernamentais no Brasil para incluir o exame de processos decisórios na agenda de reforma do governo federal:

[...] no exame de processos decisórios nos quais o governo federal foi bem-sucedido em implementar sua agenda de reformas, assim como na análise do processo decisório de políticas que envolvam relações diretas entre o Poder Executivo dos distintos níveis de governo e/ou nas quais o Poder Judiciário funcione como árbitro dos conflitos intergovernamentais.

Segundo essa corrente teórica, a riqueza investigativa estaria na implementação das políticas públicas, por meio de análises entre federalismo, democracia e processo decisório (burocracia), a partir das agendas de reforma do Executivo dos vários níveis, valendo-se de outros atores políticos, como o Judiciário. Essa linha de investigação encontra-se de certa maneira abarcada neste estudo, na medida em que se analisa o relacionamento entre entes federativos e o processo decisório em uma área de preocupação governamental em um contexto democrático.

No debate que envolve federalismo no Brasil, percebe-se a tendência em se discutir a implementação de políticas públicas, por meio da problematização do repasse de

⁵⁰ Outros trabalhos sobre federalismo no Brasil destacam a tendência das instituições políticas nacionais a dotar o governo federal de capacidade de coordenação das políticas sociais, a despeito das tendências centrífugas derivadas da descentralização fiscal e da fragmentação do sistema partidário (ARRETCHE, 2004, p. 17). No entanto, essa linha de pesquisa também não é adotada neste trabalho.

verbas orçamentárias e a condução de programas sociais entre esferas de governo (ARRETCHE, 2004). No entanto, o controle da aquisição de terras por estrangeiros não se enquadra em um tipo de política pública que gera repasses de recursos financeiros e condução de programas sociais por diferentes esferas de governo dada a sua natureza regulatória.

Diversos são os significados de “políticas públicas”, merecendo destaque a abordagem apresentada por Saravia (2006, p. 29), ao citar Aguilar Villanueva (1992), no sentido de que:

[...] política pode denotar várias coisas: um campo de atividade governamental (política de saúde, educacional, comercial), um propósito geral a ser realizado (política de emprego estável para os jovens), uma situação social desejada (política de restauração de centros históricos, contra o tabagismo, de segurança), uma proposta de ação específica (política de reflorestamento dos parques nacionais, política de alfabetização de adultos), a norma ou normas que existem para determinada problemática (política ecológica, energética, urbana), o conjunto de objetivos e programas de ação que o governo tem em um campo de questões (política de produtividade agrícola, de exportação, de luta contra a pobreza).

Para Secchi (2011, p. 1-2), as políticas públicas “tratam do conteúdo concreto e do *conteúdo simbólico* de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões”. Um exemplo citado quanto a esse sentido do termo “política” estaria nas expressões “temos que rever a política de educação superior no Brasil”, “a política ambiental da Amazônia é influenciada por ONGs nacionais, grupos de interesse locais e a mídia internacional”. Uma política pública é, nas palavras desse autor, “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”.

Segundo Rúa (1998), “as políticas públicas (*policies*), por sua vez, são *outputs*, resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores”. Assim compreendendo, política pública é diferente de decisão política:

Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública. Um exemplo encontra-se na emenda constitucional para reeleição presidencial. Trata-se de uma decisão, mas não de uma política pública. Já a privatização de estatais ou a reforma agrária são políticas públicas. (RUA, 1998, p. 1).

É possível considerar as políticas públicas “como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório” (SARAVIA, 2006, p. 28).

A formulação, a implementação e a avaliação são etapas normalmente consideradas em matéria de política pública e que guardam distinções significativas entre si⁵¹. A formulação é “a preparação da decisão política”; a implementação, a decisão política, ou “a decisão tomada por um político ou pelo Congresso, e sua formalização por meio de uma norma jurídica [...]” e a avaliação “consiste na mensuração e análise, *a posteriori*, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas”. Na etapa de formulação, “têm prioridade os critérios políticos e jurídicos” (SARAVIA, 2006, p. 30-32)⁵².

São as políticas públicas que formam as arenas políticas e não o contrário (LOWI, 1972 *apud* RUA, ROMANINI, 2013, p. 38). Segundo essa abordagem teórica, existiria quatro tipos de políticas públicas e suas respectivas arenas, quais sejam: distributivas,

⁵¹ Saravia (2006, p. 31-33) apresenta, ainda, tais etapas do processo de política pública de maneira mais detalhada e sequenciada, quais sejam: agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação.

⁵² Na etapa da formulação, “prevalecem os critérios próprios da atividade do político: consideração dos tempos eleitorais, compromissos com a base eleitoral específica, com princípios programáticos ou partidários, etc. Em administrações formalistas - como são as latino-americanas - é mister que a decisão política seja formalizada através de uma norma jurídica. Isto outorga imediata importância aos princípios e critérios jurídicos. [...] A implementação está constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política [...] A avaliação que consiste na mensuração e análise, *a posteriori*, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz às realizações obtidas e às conseqüências previstas e não previstas” (SARAVIA, 2006, p. 32-33).

redistributivas, regulatórias, constitutivas ou estruturadoras⁵³. As arenas políticas regulatórias, foco do presente estudo, “envolvem o estabelecimento de imperativos, proibições e condições, sob o formato de regras e normas jurídicas que delimitam o poder discricionário dos indivíduos e das organizações, e têm por base ameaças de punições variadas” (RUA, 2013, p. 42).

Para Labra (1988, p. 34), as políticas públicas podem ser consideradas questões socialmente relevantes introduzidas na agenda governamental em um dado “momento histórico, numa formação sócio-econômica específica, e como o produto - sempre inacabado - da luta que se trava em torno da materialização de interesses contraditórios no arcabouço jurídico-institucional do Estado”.

Por fim, questões sobre: qual nível normativo deve tratar das restrições sobre a aquisição de terras por estrangeiro, “se constitucional, legal ou administrativo; se devem tais normas serem perenes ou temporárias; ou qual ente deve ser competente para editar tais limites, se nacional ou subnacional; são respostas de difícil generalização, dependentes de fatores estruturais e conjunturais próprios de cada estado” (SANTA HELENA, 2004, p. 99).

O presente estudo a respeito da fragmentação vertical do Estado sob a perspectiva organizacional, ao explorar o funcionamento da máquina administrativa, considera a simbiose existente entre burocracia e política, haja vista a arena pública regulatória do controle da aquisição de terras por estrangeiros.

⁵³ As arenas distributivas são “interações em torno de políticas públicas que alocam bens e serviços, como educação, saúde, saneamento básico, habitação, subsídios às atividades agrícolas e industriais, etc.”; já as redistributivas são aquelas “que transferem bens materiais, direitos e outros valores diretamente de um grupo ou classe social para outro, sendo ambos claramente identificados”; e as constitutivas “configuram-se no contexto da formulação ou da modificação das regras do jogo político no qual serão tomadas outras decisões” (RUA; ROMANINI, 2013, p. 38, 41 e 44).

Capítulo 2 - OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Este capítulo busca destacar a adaptação das instituições americanas ao modelo federativo de governo a partir da ruptura com a tradição britânica, que concebia a terra como acúmulo de riqueza para o poder central. Um aglomerado de restrições teria sido incorporado no *New World* como resultado da fluência de valores britânicos, entre eles a visão patrimonialista sobre a terra. Entretanto, tal perspectiva em relação à terra perdeu sentido no novo continente, passando a ser considerada por instituições americanas como bem econômico em prol do desenvolvimento ainda no séc. XVIII.

O entendimento da terra como “bem de valor econômico” remete, ainda, à compreensão do contexto cultural onde essa terra está imersa ou envolvida. Nesse sentido, essa percepção envolve o compartilhamento de valores, um senso ético, que varia conforme o grupo social. Logo, a concepção da terra estaria envolvida no manto da relação social⁵⁴:

Land, also, is not a commodity in nature; it only becomes such when defined as such by a new cultural system intent on creating a new kind of economics. Land is part of the natural landscape not created to be bought and sold, and it is not regarded as a commodity in most other kinds of societies where rights to land are aspects of specific social groups and its utilization the ingredient of specific social relationships. (WOLF, 1969, p. 277)⁵⁵.

O contexto político e social, no que se refere à preservação da terra, era bem diferente no séc. XVIII, principalmente em razão das ameaças advindas da permanência da

⁵⁴ Há ainda entendimento de que a sociedade teria se tornado um acessório do sistema econômico (POLANYI, 1975, p. 75 *apud* WOLF, p. 277): “*But as the organization of labor is only another word for the forms of life the common people, this means that the development of the market system would be accompanied by a change in the organization of society itself. All along the line, human society had become an accessory of the economic system*”.

⁵⁵ Esse senso ético é exemplificado pelo autor na medida em que toma como exemplo alguns países em que o sentido da terra é mais de bem de família que bem econômico. A definição de terra por uma sociedade envolveria o compartilhamento de valores, que varia conforme o grupo social. Por exemplo: “[t]o the Mexican Indian, to the Russian or Vietnamese peasant, land was an attribute of his community. Before the advent of the French, the Algerian peasant had access to land by virtue of his specific membership in a tribe or through political relationships with the hey as head of state. Even the Chinese peasant, long used to buying and selling land, regards land as more of a family heirloom than as a commodity. Possession of land guaranteed family continuity, selling it offended “the ethical sense” (Fei, 1939, p. 182 *apud* WOLF, 1969, p. 277).

prática da exploração da Coroa britânica na ex-colônia. Tais ameaças foram contornadas pela configuração de instituições, por meio de leis e organizações, com o objetivo de formatar o comportamento popular e os valores americanos. A configuração dos “estados unidos” por elites políticas acabou fortalecendo a nova nação no cenário internacional, especialmente frente à Inglaterra.

No séc. XX, outras circunstâncias passaram a ameaçar o país, especialmente aquela caracterizada pela onda de interesse estrangeiro em terra. Nota-se que o nível de percepção dos EUA no sistema internacional tende a ter relação com reação ao estrangeiro em território americano. Assim, quanto maior a cobiça internacional, maior é a reação interna. Entretanto, no que se refere ao controle de terras adquiridas por estrangeiros, destaca-se, neste capítulo, a análise abrangente da ordem normativa realizada por elites políticas e burocráticas americanas que identificou ambiguidades e inconsistências na máquina burocrática e, conseqüentemente, gerou uma adequação do arranjo organizacional.

Explora neste capítulo os arranjos institucionais introduzidos pelo *Foreign Investment Study Act of 1974* (FISA), *International Investment Survey Act of 1976* (IITSA), *Agricultural Foreign Investment Disclosure Act of 1978* (AFIDA), *Foreign Investment and National Security Act of 2007* (FINSNA), este último alavancado pelos ataques terroristas de 2001 e direcionado para controlar o investimento estrangeiro em setores sensíveis nos EUA.

Nesse contexto de análise, observa-se que o governo nacional e o estadual não possuem um relacionamento de cooperação, havendo uma nítida separação de atividades nesse campo de atuação governamental, em virtude da presença de aspectos relativos à segurança nacional e soberania, fatores que remetem à centralidade de poder federal.

2.1. A adaptação das instituições americanas

O debate sobre o reconhecimento do estrangeiro como “sujeito de direitos” perante a propriedade da terra remete ao próprio reconhecimento da sociedade americana, no sentido de que os próprios americanos foram estrangeiros no novo continente: [o]ur *relationship with foreigners began when Americans were themselves foreigners* (WILSON, 2012, p. 719)⁵⁶.

A definição sobre quem são os americanos pode encontrar uma embrionária explicação na auto visão delineada pelos primeiros colonos, no início do séc. XVI, no *New World*, quando o “nós” construído pelos colonos puritanos significava uma contraposição ao “eles” índios, bruxos ou hereges:

This question goes back to the earliest European settlers. When the Puritans landed in Massachusetts in 1630, they suddenly had to define their community for themselves. Back in England, the authorities had answered the question by persecuting them. In the New World, the colonists came up with a remarkable response: We are a community of saints, a "city on a hill," a model for the whole world to follow. That city on a hill immediately discovered threats: the Puritans defined or imagined enemies that included Indians, witches, and heretics. The Puritans learned to answer the question "Who are we?" either by declaring who they were ("us!") or by defining who they were *not* ("them!"). They could define themselves by celebrating their values or demonizing their foes - or by doing both at the same time, promoting their cohesion by opposing dangerous "others". (MORONE; KERSH, 2012, p. 18 - 19).

Como um movimento cíclico, cada geração trouxe novos imigrantes que se “apropriaram” do *status* “americano” e passaram a negar esse mesmo *status* àquele recém-chegado no continente (JIMENEZ, 2015), concebendo-lhe como estranho, de fora, estrangeiro⁵⁷.

A aquisição do direito de propriedade – *real property* - por estrangeiro é marcada por níveis variados de xenofobia na história dos EUA, cujas primeiras evidências de

⁵⁶ Segundo o Presidente Obama: “[e]ven as we are a nation of immigrants, we’re also a nation of laws” (HALL, 2014). A permanente renovação da configuração da sociedade americana a partir do movimento cíclico sobre quem somos “nós” e quem são “eles” pode ser evidenciado em momento recente por meio do discurso do Presidente Obama que ao lançar o Plano de Imigração ressalta que embora os EUA sejam uma nação de imigrantes, também são uma nação de leis. Ademais, o povo americano seria resultante de uma *melting pot*, metáfora utilizada para expressar a transformação de uma sociedade heterogênea, a partir da assimilação de diferentes origens culturais misturadas – *melting together* (TAFE, 2015).

⁵⁷ O termo “*estrangeiro*” provém da palavra francesa *étranger*, que por sua vez provém do latim *extranĕu* (estranho, de fora). A palavra grega ξένος (*xénos, ksénos*) está na origem de palavra xenofobia que significa “medo de estrangeiros”. Fonte: Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, verbete “estrangeiro”. Acesso: 25/02/2015.

restrição à compra de terras podem ser encontradas a partir da reprodução dos arranjos institucionais impostos pela Coroa britânica nas colônias do novo continente⁵⁸:

The development of the United States approach to foreign investment, particularly investment in real property, in the United States has been marked by varying levels of xenophobia. Restrictions on the ability of aliens to hold and own land were embedded deeply in the common law of England and found their way to the United States along with the first English settlers. (MASON, 1994, p. 454-455).

Um aglomerado de restrições em relação ao estrangeiro teria sido importado pelas colônias da Coroa britânica como parte da *common law*, onde o Rei era soberano em suas terras, havendo, desse modo, uma *fluência de valores* para o novo continente.

Quando os primeiros colonos ingleses cruzaram o Atlântico, eles traziam consigo uma série de restrições à aquisição de propriedade, especialmente em relação aos estrangeiros (não-ingleses). Segundo a literatura de história da colonização americana, a negociação sobre a aquisição do direito de propriedade por um estrangeiro (não-inglês) poderia até ocorrer pela vontade das partes, mas não era reconhecido pela Coroa, ou seja, não possuía amparo legal:

When the first English colonists crossed the Atlantic, they carried in their legal baggage a complex set of restrictions on alien landholding.

[...]

The best starting point is the cluster of alienage disabilities imported from England as part of the common law. [...] Under the common law an alien may take real property by act of the parties but not by operation of law. (SULLIVAN, 1962, p. 15 - 16)

Veja que havia, no período colonial americano, negociações de terra à margem do controle da Coroa britânica.

Em virtude da profunda inter-relação entre “terra e segurança” no reino e como não era de se esperar qualquer nível de fidelidade ou lealdade dos estrangeiros (*foreigners*, *aliens*), competia aos *Lords* a proteção do território. Como consequência dessa relação direta

⁵⁸ O conceito de *real property* será explorado no Capítulo 2 deste trabalho.

“terra e segurança” e o receio de perda do domínio do território, a propriedade de estrangeiro era proibida a partir das diretrizes da Coroa:

The sovereign, however, granted possession of portions of his land to lords who, in return, furnished goods or services to the King. Often, these lords satisfied their debts to the King by providing him with knights to assist in protecting the realm. Therefore, land ownership was intertwined intricately with protection of the kingdom. Because land ownership and security of the realm were so interrelated and because foreigners owed no allegiance or fealty to the Crown and therefore had no interest in protection of the kingdom, alien land ownership was prohibited. (MASON, 1994, p. 456).

A regra de direito comum vigente na Inglaterra derivada do sistema feudal era no sentido de que os estrangeiros eram aleijados do acesso a terra, seja por meio da compra ou de descendência. O título de propriedade sujeitava-se, ainda, à nulidade ou confisco pela Coroa no caso de compra ou herança à margem da lei:

[...]To summarize, "the prevailing common law rule, derived from English feudalism, was that aliens as such were disabled from holding land either by purchase or descent; their title was subject to defeasance by escheat in the case of purchase, or was void altogether in the case of descent". (MASON, 1994, p. 457).

O direito comunal ainda praticado na Inglaterra naturalmente fluiu para as colônias. Consequentemente, a proibição ao exercício do direito de propriedade pelo não-inglês era latente, somente sendo superável por meio de um longo e caro processo de reconhecimento de cidadania perante a Coroa, nem sempre alcançável pelo rito burocrático:

The common law of England naturally carried over to the British colonies in the North American. The common law approach to alien land ownership, however, soon proved to be quite problematic in the North American colonies. Non-English residents of the colonies suffered from severe disability in the area of land ownership. The only way for aliens to remedy this disability was through an expensive and time consuming process of naturalization or denization. Aliens who lacked the time or money to pursue these courses of action were without remedy. A further problem with the common law approach was that many aliens acquired land without the prerequisites of naturalization or denization, never realizing that their titles were defective. (MASON, 1994, p. 458).

Somando-se a isso, muitos estrangeiros adquiriam terras no novo continente desconhecendo que seus títulos poderiam ser considerados defeituosos pela Coroa:

As the alien population in the colonies increased, so did the incidence of land title problems associated with the common law restrictions on alien land ownership. Colonists attempted to remedy many of these title problems by seeking quiet title or

confirmation of title from the English Crown. The Crown, reluctant to encourage increased alien immigration into the colonies, moved very slowly in responding to these requests and finally banned altogether the naturalization measures and quiet title bills enacted by the colonial assemblies. These actions proved to be a major precipitating factor in the break of the American colonies from the British Crown and the eventual establishment of the United States as an independent state. (MASON, 1994, p. 458).

No mesmo momento histórico em que as treze colônias⁵⁹ declararam a independência da Inglaterra⁶⁰, havia uma a queixa dos colonos em relação à morosidade ao acolhimento de imigrantes. Das raízes medievais até as atuais leis de terras estadunidenses, nota-se um irregular caminho de restrição para estrangeiros adquirirem terras no país hospedeiro, especialmente em virtude da premissa no sentido de que, a princípio, “estrangeiros não protegem o reino”:

When America declared its independence from England, one complaint centered on the King's procrastination in passing efficient immigration laws, actively preventing immigrants from becoming naturalized fast enough to populate a new country. While the colonists may have had qualms about the King, much of our law is derived from the English common law, itself derived from feudal law. The King used real property restrictions affirmatively to ensure allegiance and to ensure a ready source of indebted landowners who would in-turn supply knights. Therefore, disloyal subjects were not rewarded. From those medieval roots to today's alien land laws is an uneven ride from restriction to general freedom by resident aliens to own property and land. (WILSON, 2012, p. 5).

Visualiza-se que no início da configuração da sociedade americana, a influência das instituições britânicas nas colônias em relação à terra ensejou a permanência da trajetória histórica de concepção do estrangeiro como “ameaça” no novo continente. Assim, a história registra momentos de luta de estrangeiros, aqueles não reconhecidos como nacionais

⁵⁹ As treze colônias à época eram: *New Hampshire, Massachusetts, Connecticut, Rhode Island, New York, New Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, North Carolina, South Carolina e Georgia* (U.S. ARCHIVES, Declaration of Independence, 2015). O principal motivo do descontentamento dos colonos comerciantes e que ensejou a ruptura com a Coroa britânica estava na arbitrariedade do Parlamento inglês no estabelecimento de tributos na colônia sem o aval das assembleias locais. A revolta ficou conhecida na história americana com o slogan *no taxation without representation*. A prova dessa queixa na literatura é registrada pelo episódio *Boston Tea Party*, ação de protesto contra o governo inglês onde os colonos despejaram chá nas águas da baía de Boston, Massachusetts.

⁶⁰ Segundo a Declaração de Independência dos EUA, a Coroa recusava-se a reconhecer os colonos estrangeiros como parte integrante da população americana no novo território: “*HE [Coroa Britânica] has endeavoured to prevent the Population of these States; for that Purpose obstructing the Laws for Naturalization of Foreigners; refusing to pass others to encourage their Migrations hither, and raising the Conditions of new Appropriations of Lands*” (U.S. 1776, §9º) (U.S. ARCHIVES, Declaration of Independence, 2015).

pela Coroa, para alcançarem o reconhecimento da titularidade sobre terras no território americano.

2.1.1. A herança institucional: a terra como ativo econômico

No final do séc. XVIII e início do séc. XIX, a terra era considerada a base de riqueza e posição social na Inglaterra, visão que não encontrava amparo na “América”, em virtude de sua abundância e da ausência de um passado feudal. Tal circunstância acabou formando um pensamento distinto de direito de propriedade no novo continente:

As Lawrence Friedman has written, in England "land was the basis of wealth and social standing, and land law was the heart of the royal common law." Not so in America, where the very abundance of land and the absence of a feudal past combined to shape a distinct body of real property law. (HALL, 1987, p. ix).

Os pensamentos britânicos reinantes até o início do séc. XIX direcionaram o tratamento da terra em sentido contrário ao desenvolvimento, cujas evidências podem ser encontradas em registros históricos da herança inglesa a partir de frases “faça o que bem entenda com a sua propriedade desde que não prejudique o vizinho” e “o dono do solo é dono do céu”. Tais concepções sobre a terra mostravam-se anacrônicas em uma época em que se buscava o desenvolvimento:

Americans also evolved new attitudes toward the use of land. Blackstone had summarized the essence of the English common law in two phrases: "Use your own property in such a manner as not to injure that of another"; and "the owner of the soil owns to the sky." These were, of course, contradictory notions; an absolute right to use land could not be asserted if it harmed a neighbor's property. The contradictions were more apparent than real as long as the level of economic development remained at a low level. In a developing economy, however, such notions were clearly anachronistic. Typical of the antidevelopmental cast of much real property law, in both England and colonial America, was the doctrine of ancient lights. It precluded neighbors from impeding the flow of sunlight by erecting new buildings. Structures that created such an obstruction could be torn down as a nuisance. (HALL, 1987, p. ix-x).

Nesse período, o monopólio da terra era concedido pelo Estado ao proprietário como uma garantia de que não haveria competições, em virtude do risco assumido no uso da

propriedade: “[d]uring the late eighteenth and the early nineteenth centuries, for example, they endorsed economic risk-taking by granting a monopoly over the use of property for a specific activity, like a ferry or a mill dam. The person taking the risk was guaranteed that he would have no competitors” (HALL, 1987, p. x).

Em razão do descompasso das tradições britânicas com os anseios dos americanos em relação à propriedade da terra para promoção do desenvolvimento no novo continente, ainda na primeira metade do séc. XIX, a terra passa a ser considerada um ativo econômico ou bem de produção e, conseqüentemente, começa a ser entendida mais como um bem de produção, que de acumulação (HALL, 1987, p. x)⁶¹.

Essa visão econômica sobre a terra pode ser evidenciada nas palavras dos Federalistas⁶², elites políticas, no sentido de que uma nação precisa da renda advinda da terra para se desenvolver⁶³:

Uma nação não pode existir longo tempo sem rendas. Sem esse apoio essencial, não é possível sustentar a sua independência ou passar da condição subalterna de província particular. Seja, portanto, qualquer que for o Estado das coisas, é preciso que haja rendas; mas no nosso país, se a maior parte do peso dos tributos não recair sobre o comércio, não resta outro recurso senão as terras. (HAMILTON; JAY; MADISON, 2003, p. 79).

A doutrina estadunidense de proteção ao direito de propriedade até então vigente foi atacada, pois ela prejudicava novas e modernas tecnologias, além de barrar a

⁶¹ Nas palavras do autor: “By the beginning of the nineteenth century, American property law moved toward a new doctrinal foundation. Land was viewed as an economic asset that was important for what it could produce, rather than for the status that accrued as a result of owning it. Judges and legislators gradually evolved new roles during the first half of the nineteenth century that stressed the productive capacity of real property” (HALL, 1987, p. x, grifei).

⁶² Hamilton, Jay e Madison, na obra “O Federalista” (2003), lançam as bases do federalismo estadunidense, com o registro da preocupação com a necessidade de um governo central, e do respeito à autonomia da esfera estadual. Nas palavras de Bernardes (2008, p. 163), a tensão que acompanhou a criação do federalismo nos EUA envolveu “a preservação das identidades dos Estados-membros de um lado e consolidação e fortalecimento de uma união, de outro”.

⁶³ Nas palavras de Hamilton, em *Federalist n° 12*: “A nation cannot long exist without revenues. Destitute of this essential support, it must resign its independence, and sink into the degraded condition of a province. This is an extremity to which no government will of choice accede. Revenue, therefore, must be had at all events. In this country, if the principal part be not drawn from commerce, it must fall with oppressive weight upon land” (FOUNDING FATHERS, 2015).

competição, sendo, dessa forma, nociva à economia do país. Novos conceitos em relação ao direito de propriedade começaram a corroer a noção tradicional britânica sobre a terra e, conseqüentemente, juízes e legisladores tiveram que balancear os direitos frente à tensão criada entre o direito individual e o bem-estar coletivo que poderia ser favorecido pelo desenvolvimento:

By the end of the first quarter of the nineteenth century this doctrine was under attack because it precluded the introduction of new and more efficient technology and dampened competition. The reasonable use and public purpose doctrines emerged to replace it. These new concepts eroded the traditional notion of vested property rights and created a tension in which judges and legislators had to balance the rights of the individual to property against the good that would accrue to the community through increased development [...]. (HALL, 1987, p. x).

Destaca-se que foram utilizados profissionais habilitados, juízes e legisladores, para manejar recursos de poder, no caso, as normas referentes ao direito de propriedade, com vistas a alcançar os objetivos desejados pelas elites políticas que estavam configurando as novas bases da sociedade americana.

A partir do início do séc. XIX, a terra passa a ser vista sob a perspectiva de uso razoável para o fomento da concorrência e, conseqüentemente, o desenvolvimento da economia⁶⁴. A mudança de pensamento baseou-se no fato de que o monopólio do direito de propriedade não possibilitava a competição de mercado e, nesse sentido, inviabilizava o progresso.

A doutrina inglesa de “acúmulo de riqueza” por meio do “acúmulo de terra” fazia pouco sentido diante da vastidão do novo continente no período de colonização dos EUA e do desejo de desenvolvimento econômico, o que gerou adaptação das instituições às novas circunstâncias.

⁶⁴ O caso julgado pela Suprema Corte Americana *Tyler v. Wilkinson* destaca a razoabilidade no uso da terra pelo proprietário, ou seja, um “*reasonable use*” [24 F. Cas. 472 (D.R.I. 1827)]. Disponível em: http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/3/1/6/8/1/pages316810/p316810-10.php. Acesso: 19/12/2014.

2.1.2. A ruptura com a Inglaterra e a mudança de valores

A forma de governo americano sofreu forte influência do filósofo inglês John Locke, no séc. XVII, embora a primeira motivação tenha sido hobbesiana⁶⁵. Locke entendia que o papel do Estado estava em assegurar três direitos de seus cidadãos: vida, liberdade e propriedade (*life, liberty e property*)⁶⁶. Thomas Jefferson ao escrever a Declaração de Independência dos EUA, adaptou a filosofia lockeana para fazer constar no documento a expressão *pursuit of happiness*⁶⁷ ao invés de *property*, buscando expressar as convicções do povo americano⁶⁸:

The single most important influence that shaped the founding of the United States comes from John Locke, a 17th century Englishman who redefined the nature of government. Although he agreed with Hobbes regarding the self-interested nature of humans, he was much more optimistic about their ability to use reason to avoid tyranny. In his Second Treatise of Government, Locke identified the basis of a legitimate government. According to Locke, a ruler gains authority through the consent of the governed. The duty of that government is to protect the natural rights of the people, which Locke believed to include life, liberty, and property. If the government should fail to protect these rights, its citizens would have the right to overthrow that government. This idea deeply influenced Thomas Jefferson as he drafted the Declaration of Independence.

⁶⁵ “A primeira motivação à adoção do modelo federativo foi hobbesiana, uma vez que todos estariam desprotegidos diante do ataque de outros países ou mesmo em um eventual conflito generalizado entre os próprios estados caso não se constituísse um pacto mais sólido de união, como o federativo. Permanecer como uma confederação poderia significar, em tese, um jogo de soma negativa para todos, enquanto a abdicação de uma parcela de poder poderia corresponder à paz e à manutenção da integridade territorial. Apenas a motivação hobbesiana não seria suficiente para estabelecer uma estrutura federativa nos Estados Unidos. Isto porque os *founding fathers* temiam que o novo poder federal estabelecesse uma relação tirânica com os estados. Em suma, o dilema institucional da passagem da Federação era como criar mais poder e ao mesmo tempo limitá-lo” (ABRUCIO, 1998, p. 22, grifos no original).

⁶⁶ Sobre a influência de Locke na configuração do governo estadunidense, ver: <http://www.ushistory.org/gov/2.asp>. Acesso: 19/12/2014.

⁶⁷ A inclusão do direito a buscar “felicidade” ainda hoje significa um objetivo inspirador, um fator conceitualmente indefinido e que legitima a sociedade americana na discussão permanente de questões sociais, especialmente sobre melhoria de vida (COSCIA, 2014). “Ao retirar a palavra *property* substituindo-a pelo *pursuit of happiness* na Declaração de Independência dos Estados Unidos, os *Founding Fathers* rompiam também com a estrutura patrimonialista britânica e sua consequente hierarquização social a partir da noção de riqueza individual, acentuando um sentido mais amplo de bem comum onde o desenvolvimento econômico, entre outros requisitos que compõem o conceito de felicidade, apoia-se no trabalho e na cooperação de todos visando o progresso global da Nação” (MARTINS, 2016).

⁶⁸ “*We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness*” (U.S. ARCHIVES, Declaration of Independence, 2015).

A adaptação ao pensamento filosófico de Locke *retirou da gênese* da sociedade americana a ideia de que todos poderiam ser proprietários de terra, o que não significava que sem a terra o povo não pudesse alcançar a felicidade⁶⁹.

A Declaração de Independência dos EUA, de 4 de julho de 1776, na forma como foi escrita e concebida pode ser considerada a primeira evidência no sentido de que nem todos os que ocupavam o território recém-emancipado da Inglaterra teriam igualdade de acesso a terra.

Tal Declaração também não foi capaz de romper com o padrão de comportamento herdado das instituições britânicas que restringiam o direito de propriedade ao estrangeiro, configurando um problema inicial de um país que se auto definia de “imigrantes”⁷⁰:

First, English common law restricted alien real property rights so while aliens might in theory hold property against all but the king, they could not truly deed, inherit, or devise real property, along with being constantly susceptible to divestiture by the crown. English law then did not. Soon-to-be American colonists inherited this common law, and likewise, restricted property rights to aliens, which in a country of immigrants proved "problematic". (WILSON, 2012, p. 5).

A luta pela desvinculação dos padrões institucionais britânicos e o anseio por um novo modelo de sistema de governo ensejou reflexões pelas elites políticas sobre a melhor forma de configurar a “*Union*” das treze colônias.

A primeira opção de sistema de governo foi estabelecida por meio da união de estados independentes, de acordo com Artigos da Confederação⁷¹. Entretanto, essa opção política deixava a *Union* vulnerável em relação a poderes estrangeiros, pois não indicava uma unicidade

⁶⁹ À época da Declaração, a mão-de-obra escrava configurava a base da economia nas colônias do Sul, havendo pressão na arena política no sentido da permanência desse *status quo*: “*despite the ringing statement of ‘unalienable rights’ in the Declaration of Independence, slavery persisted in every single state*” (MORONE; KERSH, 2012, p. 73).

⁷⁰ Esse padrão de rejeição ao estrangeiro é ainda hoje evidenciado nas regras impostas por alguns estados para transmissão do direito de propriedade a estrangeiro. Nesse sentido ver Quadro 5 deste trabalho.

⁷¹ Os artigos da Confederação foram adotados em 1777: “[a]fter considerable debate and alteration, the Articles of Confederation were adopted by the Continental Congress on November 15, 1777. This document served as the United States' first constitution, and was in force from March 1, 1781, until 1789 when the present day Constitution went into effect” (U.S. ARCHIVES, Articles of Confederation, 2015).

institucional para lidar com questões externas. Outras questões que também se impunham à época era a ausência de um sistema postal de abrangência nacional e a inexistência de responsabilidade expressas para condução dos assuntos de natureza militar, especialmente sobre seu suporte orçamentário⁷². Esses temas indicavam uma vulnerabilidade na formação do novo país (COSCIA, 2014).

A opção pelo federalismo foi motivada pela necessidade de laços fortes capazes de unir as ex-colônias inglesas e ainda garantir a unidade na arena internacional e à expansão no novo território:

A fundação da Federação americana foi marcada pela presença de um grande dilema para os atores políticos. Tratava-se de sair de uma situação confederativa, em que não havia laços mais fortes de subordinação entre as treze ex-colônias inglesas, para dar origem a um novo poder (a União) que garantisse a unidade frente às potências externas e propiciasse, também, o exercício da autoridade sobre um território em expansão. (ARENDR, 1990, p. 123 *apud* ABRUCIO, 1998, p. 22).

Percebe-se, assim os esforços das elites políticas em formatar decisivamente as instituições para garantir a união dos estados independentes em prol de uma nação forte.

A maioria das nações do séc. XVIII eram governos unitários e quando o primeiro governo americano começou a se formar, o sistema unitário não era o almejado pelas elites políticas decisórias frente ao desejo de se afastar dos padrões governamentais britânicos:

When Americans declared independence, leaders had to unite thirteen very different states under a national government. History and practice gave them two choices about how to organize their union. Most nations in the 1780s had unitary governments. [...] Local government is an administrative extension of national government. Unitary government was exactly what the United States had rebelled against. Early Americans were certainly not going to reintroduce the same system all over again: that, they agreed, would pose a threat to their liberties. (MORONE; KERSH, 2012, p. 110).

Quando das discussões sobre a melhor forma de governo diante das circunstâncias advindas do relacionamento com a Inglaterra, as elites políticas vislumbraram

⁷² O federalismo americano foi uma solução centralizadora para a resolução de problemas de eficiência política e econômica (RABAT, 2002, p. 5).

uma iniciativa híbrida: um sistema federal cujo poder seria dividido entre governo federal e estadual⁷³. A proposta tentava *conciliar os interesses* de grandes e pequenos estados, assim como a amplitude do poder nacional e do estadual, reconhecendo-se a potencialidade do conflito federativo ante a poderes sobrepostos⁷⁴:

At the Constitutional Convention, the delegates devised an innovative hybrid: a *federal system* in which power is divided and shared between national and state governments. The Constitution reserves some decisions for the national government (declaring war, coining money), others reside in the states (establishing schools), and some powers go to both levels (taxing, spending, establishing courts, regulating business). Since each level is independent and their powers overlap, conflict is essentially built into the system [...]. (MORONE; KERSH, 2012, p. 110).

A configuração do sistema federal americano levou em consideração o cenário de autonomia de cada estado e a ausência de um poder central em virtude da ruptura com a Coroa britânica para dar conta da condução de assuntos que preocupavam de maneira comum todos os estados⁷⁵. A opção pelo desenho federativo nasceu, então, do compartilhamento da

⁷³ Na expressão “unidades locais” estão incluídas as “*municipalities (incorporated cities, towns, villages, or equivalente units), counties; and special districts and regional authorities*” (PLATT, 2004, p. 249). O governo local é subordinado ao estadual em muitos aspectos, o que gera uma luta permanente entre governo estadual e local em relação ao nível de controle imposto no sistema americano (CLARK, 1985 *apud* PLATT, 2004, p. 252). Governos locais são considerados criaturas dos estados, segundo entendimento das Cortes americanas e em tal sentido têm sua configuração institucional definida pelo governo estadual: “*Local governments are considered by the courts as “creatures of the state,” meaning that the state government, through its constitution or laws, empower local governments and define their structure*”. Nesse sentido ver: https://www.michigantownships.org/role_local_govt.asp. Acesso: 01/02/2016.

⁷⁴ Os idealizadores - “*The Founding Fathers*” - da Constituição adotaram a perspectiva institucional na elaboração do texto no sentido de que arranjos organizacionais iriam regular o comportamento político americano. A opção pelo federalismo, então, era reflexo de um debate filosófico em bases institucionais (MORONE; KERSH, 2012, p. 56, 137).

⁷⁵ Os Anti-Federalistas se opunham aos termos da Constituição por entender que o modelo de Federação ideal seria o baseado em um governo pequeno com maior empoderamento do poder local, enquanto os Federalistas, que apoiavam a nova configuração da “*Union*”, viam na força do governo nacional a única oportunidade de efetivamente proteger os direitos individuais e dessa forma dotar a nova nação de grande poder (MORONE; KERSH, 2012, p. 96). A contraposição política e ideológica advinda do debate “*big government vs. small government*” entre Federalistas e Anti-federalistas fez nascer o *Great Compromise* que resultou da combinação de dois planos: o primeiro apresentado por grandes estados denominado *Virginia Plan* e outro por pequenos estados por meio do *New Jersey Plan*. Por intermédio do compromisso firmado por elites políticas, a representação no Congresso americano na *House of Representatives* e *Senate* passou dotar de mecanismo que buscou equalizar as disparidades entre estados dentro da federação dotando-lhes de poder decisório por meio de representantes eleitos. Fonte: United States Senate (2015). Disponível em: https://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/A_Great_Compromise.htm. Acesso: 25/02/2015.

visão de importância de se dar recado às outras nações da unicidade dos estados americanos, ou seja, dos “estados unidos”⁷⁶.

As preocupações sobre a formação da unidade nacional para fazer frente às ameaças externas, é a tônica da introdução do sistema federativo de governo. Nas palavras de Hamilton⁷⁷:

Uma nação fraca até perde o privilégio de conservar-se neutra. Pelo contrário, com um governo nacional, poderoso e enérgico, a força natural e a riqueza do país, dirigidas para um fim comum, devem fazer encaixar todos os planos concertados pelo ciúme europeu para tolher os progressos da nossa prosperidade. (HAMILTON; JAY; MADISON, 2003, p. 71).

Em 2 de dezembro de 1823, o então Presidente James Monroe fez um pronunciamento por meio da 7ª Mensagem Anual ao Congresso americano (*Seventh Annual Message to Congress*) colocando em evidência o distanciamento americano do poderio europeu que pretendia retomar o processo de colonização no continente⁷⁸.

⁷⁶ A lógica do pacto estava em mostrar uma nação forte na arena internacional e um governo central fraco na medida em que os estados mantinham autonomia e poder decisório em áreas a eles reservadas ou, em outras palavras, assuntos que não estivessem expressamente indicados na Constituição como sendo do governo federal. Segundo registros do arquivo americano: “[t]he work of many minds, the Constitution stands as a model of cooperative statesmanship and the art of compromise”. Disponível em <http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution.html>. Acesso: 03/09/2014.

⁷⁷ No texto original em inglês: “Under a vigorous national government, the natural strength and resources of the country, directed to a common interest, would baffle all the combinations of European jealousy to restrain our growth. This situation would even take away the motive to such combinations, by inducing an impracticability of success. An active commerce, an extensive navigation, and a flourishing marine would then be the offspring of moral and physical necessity. We might defy the little arts of the little politicians to control or vary the irresistible and unchangeable course of nature” (HAMILTON, em *Federalist n° 11*). Disponível em: <http://www.foundingfathers.info/federalistpapers/fedindex.htm>. Acesso: 24/09/2015.

⁷⁸ Ao buscar a não interferência da Europa no continente americano, estudos indicam que, por meio da Doutrina Monroe os EUA estavam fortalecendo a sua hegemonia na região. “A frase que ficou conhecida na história como resumindo o espírito da chamada Doutrina Monroe – ‘A América para os Americanos’ – ajudou a consolidar a percepção de que a referida política tinha como alvo a totalidade do continente americano” (TEIXEIRA, 2014, p. 115). Esse autor apresenta uma discussão atualizada sobre a política externa estadunidense para a América Latina. Somando-se à discussão acadêmica, o Departamento de História do atual governo americano mantém registro histórico sobre a inversão do sentido original da Doutrina Monroe: “By the mid-1800s, Monroe’s declaration, combined with ideas of Manifest Destiny, provided precedent and support for U.S. expansion on the American continent. In the late 1800s, U.S. economic and military power enabled it to enforce the Monroe Doctrine. The doctrine’s greatest extension came with Theodore Roosevelt’s Corollary, which inverted the original meaning of the doctrine and came to justify unilateral U.S. intervention in Latin America” (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2015).

A mensagem do Presidente Monroe acabou servindo de base à *Doutrina Monroe*, cuja ideia principal teve início na oposição a qualquer tentativa de retomada do processo colonizatório ou de interferência nas Américas ⁷⁹:

President Monroe declared that the [...] the American continents, by the free and independent condition which they have assumed and maintain, are henceforth not to be considered as subjects for future colonization by any European powers. "American continents are henceforth not to be considered as subjects for further colonization." Any attempt to extend European political systems to the New World would be considered "dangerous to our peace and safety". He wrote that, "In wars of the European powers in matters relating to themselves we have never taken any part, or nor does it comport with our policy so to do." Often referred to as the non-colonization and the non-interference principles, they were bold assertions of a growing American nationalism. By mid-century these principles became known as the Monroe Doctrine. (U.S. ARCHIVES, 1998).

As instituições americanas configuradas por meio de leis e organizações formatariam o comportamento popular e influenciariam os valores americanos através de um mecanismo de “auto-reforço” à dinâmica política:

The Constitution would not ask people to be virtuous; instead, it developed a government that would operate smoothly even if citizens were greedy and their leaders corrupt. The institution- the rules and organizations built into the government-would shape popular behavior.

It is our governing institutions, starting with the Constitution, that shape American political behavior. Institutions, they say, even influence our values. Government organizations and programs create their own self-reinforcing political dynamics. Each new organization and public policy readjusts the political world. (MORONE; KERSH, 2012, p. 56-57).

O federalismo americano é, então, resultado de um profundo debate filosófico que buscou criar instituições fortes com o objetivo de moldar o comportamento político no país, como um mecanismo político de auto-reforço e, conseqüentemente, fortalecer-se no cenário internacional. A combinação de múltiplas perspectivas de Estado, advinda principalmente das

⁷⁹ Segundo James Monroe na *Seventh Annual Message to Congress, December 2, 1823* (U.S. ARCHIVES, 1998).

⁸⁰ Uma abordagem sobre o efeito do crescimento dos poderes do governo central frente à liberdade individual é apresentada por Reagan em seu discurso de despedida - *Reagan's Farewell Speech* - da Presidência dos EUA em janeiro de 1989. Segundo o Presidente republicano, à medida que o governo aumenta, a liberdade diminui. Essa elite política destaca que, enquanto quase todas as Constituições do mundo dizem quais são os privilégios dos seus cidadãos, a Constituição americana diz ao governo aquilo que lhe é permitido fazer: “*We the people tell the government what to do*” (REAGAN, 1989).

discussões entre Federalistas e Anti-Federalistas, fez nascer uma nação que, ao mesmo tempo em que enaltece a liberdade individual, remete às instituições o poder de conduzir o país em prol do desenvolvimento.

2.2. Uma questão de segurança nacional: a onda de interesse estrangeiro

Diferentemente das ameaças advindas das circunstâncias de ruptura com a Coroa britânica e das consequências da ausência de um poder central para conduzir assuntos comuns aos estados independentes, o início dos anos 70 é caracterizado como um período de configuração das instituições americanas em relação ao controle da aquisição de terras por estrangeiros.

O pânico americano sobre a possível perda do domínio de seu território começou muito antes da década de 70. Foi o receio dos países exportadores de petróleo dominarem a propriedade da terra, juntamente com a constatação da falta de dados dentro da máquina burocrática sobre o nível de estrangeirização do território, que levaram políticos e burocratas a considerar o assunto como um tipo de ameaça à segurança nacional. Esse mau funcionamento burocrático mostrava-se *prejudicial ao próprio Estado*.

Entre 1945 e 1973, os EUA estavam no auge do poder econômico, político, militar e moral. A Segunda Guerra Mundial, que durou de 1939 a 1945, evidenciou a liderança dos EUA, considerados superpotências, juntamente com a União Soviética, passando a ser rivais no campo militar, tecnológico, político, econômico e social⁸¹.

Terminada a Segunda Guerra, iniciou-se o período conhecido como Guerra Fria (1945-1991), onde a maior arma das duas superpotências estava na estratégia de influência

⁸¹ “[...] o período de 1945 a 1967-1973 foi o momento alto da hegemonia americana no sistema-mundo capitalista, no qual ocorreu a maior expansão de toda a história desse sistema, tanto de valor como de produção real, criando enorme riqueza e, ao mesmo tempo, grande tensão social (WALLERSTEIN, 2003 *apud* PEREIRA, 2011, p. 245).

na arena internacional e não no confronto armamentista diante do receio da bomba nuclear e a considerável distância entre os dois países. O grande resultado dessa guerra de estratégias foi a desconfiguração paulatina da União Soviética e a ascensão dos EUA como líder mundial.

A década de 70 pode ser considerada como o princípio da queda do poder hegemônico dos EUA⁸². A crise mundial do petróleo instaurada em 1973, que ocasionou o aumento dos preços dos barris e o fortalecimento econômico dos países produtores, teria dado início à relação comercial “petrodólar”⁸³: “[a]s a result of such developments, oil exporting nations, the majority of which were Third World countries, anticipated substantial increases in their oil reserves” (OWEISS, 1974, p. 1).

A preocupação com o investimento estrangeiro nos EUA estava tanto relacionada com o receio do aumento surpreendente do preço do petróleo cobrado pelos membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP⁸⁴) e a dependência em relação aos países produtores, assim como o efeito do excedente do “petrodólar” em território americano (MAYBURY-LEWIS, 2014).

Somado a esse receio de perda do domínio do território para países do Oriente Médio, havia preocupação nos EUA com a atuação agressiva de investimento estrangeiro, em especial o japonês no setor imobiliário do estado de Hawaii:

⁸² Para fins deste trabalho entende-se que hegemonia “[...] seria ‘a capacidade de ditar ou pelo menos dominar as regras e acertos pelos quais se conduzem as relações internacionais’. Em uma acepção mais simples, hegemonia seria a situação na qual um país tem significativamente mais recursos de poder e capacidade do que os outros” (PEREIRA, 2011, p. 249).

⁸³ O termo “petrodollars” foi criado pelo Professor Dr. Ibrahim M.Oweiss, do Departamento de Economia da Universidade de Georgetown, onde lecionava desde 1967. A crise mundial do petróleo fez emergir a preocupação com o poder econômico dos países do Oriente Médio provocando uma alteração no relacionamento entre países: “*In 1973 world attention was once again directed toward the subject of oil, not only in terms economic factors but also in terms of political, historical, social, strategic, engineering and other technical dimensions. It was evident that the main focus was on the Middle East as the geographic area with the largest known reserves in the world*” (OWEISS, 1974, p. 1).

⁸⁴ No inglês: *Organization of Petroleum Exporting Countries* (OPEC).

During 1972 the largest foreign direct investors in this country were the Japanese, who, with an investment of \$105 million, increased their annual rate of investment fivefold over that of 1971. Japanese holdings of real estate, predominately resort properties in Hawaii, have reportedly surpassed \$350 million in value. It is believed, however, that a catalyst for the sudden concern over F.D.I. in the United States was the recent fourfold increase in the price of oil charged by members of the Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC). (WEBER, 1976, p. 493-494).

O aumento extraordinário no preço do petróleo geraria excesso de reserva monetária para investimento dos países do Oriente Médio nos EUA, principalmente considerando o cenário favorável da economia, os baixos preços de terra e a vantagem fiscal no país⁸⁵:

With Arab oil producing nations' foreign currency reserves predicted to reach \$400 billion by 1980, it is apparent that these funds must be invested. The investment of this surplus capital in American real estate ranks high on the "economic agenda" of the Arab countries. Several reasons exist for this high priority: (1) the political and economic stability of the United States; (2) the low price of United States real estate compared with the price of realty in other parts of the world; and (3) the considerable tax advantage allowed foreign investment in United States realty. Thus, the Mideast OPEC members have excess reserves they need to invest, and they appear to have a direct investment preference for United States real estate. (WEBER, 1976, p. 494).

Entretanto, não somente nacionalidades japonesas e árabes convergiram na década de 70 ao investimento direto em propriedade nos EUA. Europeus também evidenciaram interesse em propriedade da terra ao adquirirem imóvel, tanto na costa leste (*Palm Coast*), quanto em área rica em fosfato na Flórida. Neste último caso, por meio de investimento de empresa controladora de nacionalidade francesa:

Japan and the countries of the Mideast are not the only actual or potential foreign direct investors in United States property. In Florida, for instance, the I.T.T. Community Development Corporation is spearheading a drive to sell part of its 92,000 acre Palm Coast development to European investors. Of particular interest is the recent purchase of \$11 million worth of property in the central Florida area by a French controlled chemical company for phosphate mining; phosphate is an essential ingredient in chemical fertilizers and, according to the Florida Phosphate Council, "Florida provides 75% of America's urgent need for phosphate". (WEBER, 1976, p. 494).

A reação imediata ao investimento direto estrangeiro (*foreign direct investment* – FDI) nos EUA ocorreu inicialmente em nível local, por meio de fazendeiros e seus

⁸⁵ “Esse excedente era preocupante também devido aos depósitos de petrodólar nos bancos americanos que por sua vez investiam pesadamente na América Latina, especialmente no Brasil e México” (MAYBURY-LEWIS, 2015).

representantes políticos, considerando o impacto direto do capital estrangeiro⁸⁶. Entretanto, a mesma velocidade de reação não foi verificada na esfera federal, onde o Congresso optou pelo estudo da dimensão do investimento estrangeiro no país na propriedade da terra para tomada de decisão:

Thus far, American reaction to F.D.I. in realty has been primarily local. For example, in response to the Kuwait Investment Company's purchase of Kiawah Island, South Carolina, several environmental groups have protested the possible harm to turtle nesting grounds from resort development. Likewise, the Hawaiian populace has strenuously objected to the Japanese practice of buying resort properties, which are then made accessible exclusively to participants in package tours from Japan. Congressional reaction has been minimal so far, and only recently did Congress appropriate \$3 million to study the problem. There are, however, several bills pending in Congress that propose to act affirmatively in this area. (WEBER, 1976, p. 494).

A preocupação com o investimento estrangeiro, em larga escala, em imóveis nos EUA, principalmente aquele advindo do excedente de petróleo, recebeu reação inicial em nível local em virtude da localização da propriedade. O aumento da reação dos EUA guarda relação com o aumento da percepção da oportunidade das terras americanas para os países produtores de petróleo em terras.

2.3. O estudo do velho fenômeno: impacto do investimento estrangeiro

A proposta de lei para melhorar a qualidade das informações sobre o investimento estrangeiro nos EUA, por meio de um estudo abrangente, foi iniciada no Senado (*Senate*) por meio do Senador Democrata Daniel Inouye, de Hawaii, em 20 de dezembro de 1973⁸⁷. O projeto passou pela Câmara dos Deputados (*House of Representatives*), sendo o ato assinado pelo Presidente Republicano Gerald Ford, em 26 de outubro de 1974⁸⁸.

⁸⁶ “In 1977 and 1978 several committees of the U.S. Congress held hearings on foreign investment in U.S. real estate, particularly agricultural land. The hearings were prompted by the concerns of many farmers and their representatives” (AZEVEDO, 1982, p. 29).

⁸⁷ O Senador Inouye era representante justamente do Hawaii, localidade que se encontrava significativamente afetada pela onda de investimento estrangeiro em propriedade nos EUA. O Senador apresentou a proposta S. 2840 (93rd)

Ao introduzir o *Foreign Investment Study Act of 1974 (FISA)*⁸⁹, autorizando o estudo sobre o investimento estrangeiro, o Presidente Ford frisou a necessidade de se obter mais dados sobre o assunto por meio de uma investigação ampla a ser conduzida por instituições do Executivo federal (Departamento do Comércio e do Tesouro)⁹⁰. O Presidente reforçou, ainda, que sua administração opor-se-ia a qualquer nova restrição ao investimento estrangeiro, exceto por questões *absolutamente necessárias à segurança nacional* ou para proteção de essencial interesse nacional⁹¹.

Conforme registro no relatório final do FISA, investimento estrangeiro nos EUA é um velho fenômeno, cujo último estudo realizado pelo Congresso sobre a presença de

para realização dos estudos para mapear a presença estrangeira em terra no país. Disponível em <https://www.govtrack.us/congress/bills/93/s2840>. Acesso: 13/11/2014.

⁸⁸ O texto do FISA foi apresentado por meio do H.R. 15487 (93rd) que ganhou o nome, após a publicação, de *Foreign Investment Study Act*. Disponível em: <https://www.govtrack.us/congress/bills/93/hr15487#summary/libraryofcongress>. Acesso: 13/11/2014.

⁸⁹ *Foreign Investment Study Act of 1974. Hearing before the Subcommittee on Foreign Commerce and Tourism of the Committee on Commerce United States Senate, 94th Cong., 2nd Sess., May 3rd, 1976 (1974).*

⁹⁰ A expressão – *the Law* – nos EUA envolve um mosaico complexo de regras e princípios expressos de várias formas de documentos, tais como: “*Constitutions* (federal and state); *Legislative acts* (also known as *statutes* or *legislation*); *Judicial decisions* in court cases (also known as *case law*.); *Administrative regulations* issued by regulatory agencies” (PLATT, 2004, p. 44).

⁹¹ Observa-se, no discurso do Presidente Ford a seguir, o compromisso de sua gestão no sentido de concluir os estudos dentro de dezoito meses da assinatura do FISA: “*IT GIVES me great pleasure to have signed S. 2840, the Foreign Investment Study Act of 1974. A recent study by the executive branch concluded that the available information on the activities of foreign investors in the United States is inadequate. The bill I sign into law today will go a long way toward remedying that deficiency. This bill provides for the Departments of Commerce and the Treasury to undertake comprehensive studies of foreign direct and portfolio investment in the United States. Under the authority provided by the bill they will (1) conduct "benchmark" surveys of all existing foreign direct and portfolio investment in the United States; (2) analyze the effects of foreign investment on the U.S. economy; (3) review our existing reporting requirements that apply to foreign investors; and (4) make recommendations on means for us to keep our information and statistics on foreign investment current. These surveys will be conducted early next year and cover data for 1974; an interim report of the results will be submitted to the Congress 12 months after the date of enactment of this act and a full and complete report, together with appropriate recommendations, within 18 months of the date of enactment. When this study is completed, we will be in a position to know better how to conduct ongoing monitoring of foreign investment activity in the United States. Earlier, this Administration had opposed new reporting systems which would have lacked the benefits of the information which will be generated by the actions under S. 2840. We are not opposed to keeping a watch on foreign investment, but we do want to do it in the most efficient and helpful way, with the aid of the greatest possible amount of data. As I sign this act, I reaffirm that it is intended to gather information only. It is not in any sense a sign of a change in America's traditional open-door policy towards foreign investment. We continue to believe that the operation of free market forces will direct worldwide investment flows in the most productive way. Therefore, my Administration will oppose any new restriction on foreign investment in the United States except where absolutely necessary on national security grounds or to protect an essential national interest” (FORD, 1974, grifei).*

investimento direto estrangeiro em terras no país é datado de 1959, enquanto que o indireto mostra-se ainda mais antigo, ou seja, de 1941. A ausência de diagnóstico destacou a importância de os EUA melhorarem a qualidade dos números existentes, assim como o método de coleta de informações pelas organizações responsáveis:

The last benchmark study on direct investment was made in 1959 when such investment was a fraction of the 1973 figure, and that study was limited in its scope. Information on foreign portfolio investment was derived from an even more outdated benchmark study undertaken by the Treasury Department in 1941. First and foremost, it was clear that the outdated data base needed to be improved, not only in the quality of the numbers, but also in the way information is gathered by Federal agencies. (U.S. SENATE, 1976, p. 1)

Na apresentação dos resultados alcançados pela Comissão de Comércio do Senado, em 3 de maio de 1976, o Senador Democrata Inouye, proponente do estudo e na qualidade de Presidente da Subcomissão de Comércio Exterior e Turismo, destacou que o investimento direto estrangeiro nos EUA era um velho fenômeno e que os EUA deviam o crescimento da maioria de suas indústrias ao capital estrangeiro. Porém, foi o volume e a rápida entrada de capital estrangeiro que chamou a atenção pública:

Foreign investment in the United States is an old phenomenon. We owe the growth of several major industries to foreign capital. Foreign involvement here in some form has always been present even in those early postwar years when American capital appeared to dominate totally global investment, but it was the volume and suddenness of the increase which caught the public attention. (U.S. SENATE, 1976, p. 1, grifei).

A justificativa para um diagnóstico atualizado estava na preocupação com as possíveis implicações do aumento do investimento europeu e japonês, na acumulação de fundos dos países produtores de petróleo e no crescimento do número de propostas legislativas no Congresso, com o objetivo de elevar as restrições já existentes em relação ao investimento estrangeiro. Porém, mesmo diante de pressões externas, o discurso do governo, por meio de suas

elites políticas, na abertura dos trabalhos, sempre foi no sentido de manter a tradicional política de liberdade de investimento no país (U.S. SENATE, 1976, p. 3)⁹².

O FISA aprovado tinha o objetivo principal de diagnosticar o fenômeno do investimento estrangeiro direto nos EUA e estabelecer o arranjo institucional responsável pela realização do estudo⁹³.

Enquanto o Secretário do Comércio detinha o poder de conduzir os estudos relacionados ao investimento estrangeiro direto, competia ao Secretário do Tesouro a pesquisa relativa ao investimento indireto nos EUA. Ambas as autoridades políticas estariam investidas dos recursos de poder necessários à realização das investigações determinadas pelo Presidente dos EUA (*services, equipment, personnel, and facilities of any agency*), por meio do FISA, inclusive orçamento de U\$3.000.000,00 (três milhões de dólares):

Authorizes the Secretary of Commerce to carry out that part of the study relating to foreign direct investment, and to specifically:

- (1) investigate and review the nature, scope, magnitude, and rate of foreign direct investment activities in the United States;
- (2) survey the reasons foreign firms are undertaking direct investment in the United States; and
- (3) identify the processes and mechanisms through which foreign direct investment flows into the United States, the financing methods used by foreign direct investors, and the effects of such financing on American financial markets.

Authorizes the Secretary of the Treasury to carry out that part of the study relating to foreign portfolio investment, and to specifically:

- (1) investigate and review the nature, scope, and magnitude of foreign portfolio investment activities in the United States;
- (2) survey the reasons for foreign portfolio investment in the United States; and
- (3) identify the processes and mechanisms through which foreign portfolio investment is made in the United States, the financing methods used, and the effects of foreign portfolio investment on American financial markets.

Authorizes the Secretary of Commerce and the Secretary of the Treasury to establish whatever rules each deems necessary to carry out each of his functions under this Act. Authorizes each Secretary to require any person subject to the jurisdiction of the United States to maintain a complete record of any information which such Secretary determines is germane to his functions in the foreign direct investment and foreign

⁹² Segundo registro no relatório: “*Thus, we have sought to maintain our traditional policy of freedom for investments here by foreigners*” (U.S. SENATE, 1976, p. 3).

⁹³ A atual definição sobre estrangeiro, instituição estrangeira, investimento internacional, investimento direto (*foreign, person, international investment e direct investment*) encontra-se regulamentada no *Code of Federal Regulations* 15 CFR §801.2 (2014). Disponível em: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CFR-2014-title15-vol3/xml/CFR-2014-title15-vol3-sec801-2.xml>. Acesso: 05/10/2015.

portfolio investment studies to be conducted pursuant to this Act; and to furnish under oath any report containing whatever information such Secretary determines is necessary to carry out his functions in such studies.

Authorizes the Secretary of Commerce and the Secretary of the Treasury to use the available services, equipment, personnel, and facilities of any agency or instrumentality of the Federal Government in conjunction with the study authorized in this Act. Requires the Secretaries to make a full and complete report to Congress of the findings made under the study authorized by this Act, together with such recommendations as they may think appropriate.

Authorizes appropriations of up to \$3,000,000 to carry out the purposes of this Act.

O FISA dotou os Secretários do Comércio e do Tesouro de amplos poderes para investigar e rever a natureza e o escopo do investimento estrangeiro nos EUA e, ainda, identificar os processos e os mecanismos através dos quais o investimento estrangeiro flui, os métodos financeiros e os efeitos no mercado americano.

Veja que o governo americano desenvolveu um aparato para manejar operações internas ao Estado por meio do FISA, franqueou os poderes necessários às elites políticas (Secretários do Comércio e do Tesouro), à realização dos estudos relativos ao investimento estrangeiro direto e indireto no país.

O déficit de informações em relação aos proprietários de terras nos EUA em virtude do investimento estrangeiro direto tornava impossível a condução de uma política racional e coerente de controle:

The panic started in the 1970s with fear that the Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC) would buyout the country. The problem was information. A massive information deficit existed regarding who owned what. This led to the Foreign Investment Study Act of 1974 (FISA). The Act authorized a new study of foreign investment to be conducted. The House Report explained that current information "makes it impossible to determine the implications for foreign investment in the United States. . . . It is impossible in these circumstances to formulate a coherent and rational policy toward foreign investment". (WILSON, 2012, p. 6).

Assim, ao invés de se sucumbir à onda de sentimento “anti-estrangeiro”, o estudo concentrou-se no aumento de informações a serem disponibilizadas ao governo federal (U.S. SENATE, 1976, p. 3). A inexistência de evidências, que pudessem subsidiar a mudança da

política estadunidense então vigente, fortaleceu o entendimento de que o investimento estrangeiro era benéfico e por tal razão deveria ser bem-vindo no país⁹⁴:

Furthermore, foreign investors are generally treated equally with domestic investors once they are established here, that is, they are accorded “national treatment”.

This policy is based on the premise that investment in this country from foreign sources is generally beneficial to our economy, just as is investment from domestic sources, and that the allocation of investment capital will be most productive if decisions on investment are left to the marketplace.

There is nothing in the findings of our study to indicate that this policy should be changed in any way. On the contrary, the study has reinforced our view that foreign investment is beneficial to our economy and that we should continue to welcome it. (U.S. SENATE, 1976, p. 8).

Os estudos realizados por instituições americanas evidenciaram *ambiguidades e inconsistências no aparato burocrático* de controle do investimento estrangeiro. Por outro lado, a pesquisa realizada por profissionais habilitados sinalizou a deficiência dos dados disponíveis dentro da máquina estatal para identificar o nível de investimento estrangeiro direto em terra. Porém, os debates seguiram o caminho aparentemente convergente no sentido de se garantir a entrada de capital externo no país em prol do desenvolvimento.

2.4. O *open-door* e a deficiência de dados

Em relação ao receio de que os EUA estariam vulneráveis ao investimento de países produtores de petróleo (Arábia Saudita, Kuwait, Emirados Árabes), os estudos realizados indicaram que tais investidores seriam conservadores e cautelosos, não havendo evidência de qualquer interesse deles em dominar o controle de empresas estadunidenses para benefício próprio (U.S. SENATE, 1976, p. 6-7).

Entretanto, uma preocupação emergiu no tocante à impossibilidade de o governo americano identificar a efetiva dimensão do investimento estrangeiro, em virtude da *dificuldade* de identificação da nacionalidade do proprietário final da terra.

⁹⁴ Gerald L. Parsky, *Assistant Secretary for International Affairs, Department of the Treasury*.

O investimento direto em terras agrícolas poderia ser muito maior ao identificado no relatório, haja vista a aparente inadequação dos mecanismos de coletas de dados existentes, principalmente em relação à titularidade do proprietário e à autonomia da administração dos estados (*State level*) em relação à propriedade da terra. Assim, as informações coletadas estariam indicando apenas a ponta de um *iceberg*:

Senator Inouye. By this statement, are you suggesting the investment might be much larger than reported?

Mr. Berger. That is right, sir. We think there is a good deal we don't know about. The special surveys that were conducted all face the same problem of not being able to go beyond the legal ownership, not be able to determine the beneficial ownership.

As you know, the inadequacy of the reporting mechanisms, so far as identification of foreign ownership is concerned, is such that there is very little we can do. It is administered at the State level, so what you know may only be the *tip of the iceberg*.

We have no strong indications of very extensive foreign ownership beyond what we have identified. (U.S. SENATE, 1976, p. 17, grifei).

O relatório evidenciou que o tipo de federalismo adotado nos EUA, onde o nível estadual detém autonomia em relação à regulação da propriedade da terra, era um fator que *dificultava* a identificação da titularidade do detentor do imóvel. Nesse sentido, a autonomia estatal inviabilizava o efetivo diagnóstico pelo governo federal sobre as implicações do investimento estrangeiro de maneira a justificar mudança na política vigente.

O debate registrou a necessidade de se aperfeiçoar a legislação de terras em nível estadual mais que federal, haja vista a necessidade de uniformização na coleta de informações. Esse argumento encontrava amparo na constatação de que as leis então vigentes não eram suficientes para identificar o proprietário estrangeiro:

Senator Inouye. But wouldn't amendments be required to carry out what you suggest?

Mr. Berger. Yes, sir, it would require amendment perhaps in terms of uniformity at the State level rather than in terms of any Federal land legislation – land identification legislation.

Senator Inouye. Would the present disclosure laws be sufficient?

[...] Are the present disclosure laws sufficient for your purposes?

Mr. Berger. We don't think so. If it is important to determine the alien ownership, then the present laws are inadequate. I think the question that has to be answer is, *how important is the need to know? Is it a local matter, a matter at State level? Is it a Federal matter; are there issues which justify introduction of something at the Federal level?* (U.S. SENATE, 1976, p. 17, grifei).

Destaca-se que essas discussões na arena política chamaram atenção, ainda, ao questionamento sobre *a quem* pertencia a preocupação governamental em relação às aquisições, se estadual ou federal.

Em relação à identidade dos proprietários de terras agrícolas, o relatório ressaltou a *impotência* do governo americano em identificar o efetivo titular de nacionalidade estrangeira. Evidencia-se que o tipo de federalismo *layer cake* prejudicava o governo federal em mapear a propriedade estrangeira, por meio dos mecanismos até então existentes.

Em outras palavras, os estudos evidenciaram que a autonomia dos estados em lidar com a propriedade da terra obstava o fluxo completo de informações ao governo federal para viabilizar a tomada de decisão sobre possíveis aperfeiçoamentos dos mecanismos de controle. Ou seja, não havia uma cooperação ou parceria entre esferas federativas nessa área de preocupação governamental.

Embora a Comissão tenha tentado investigar *quem* detinha a propriedade e onde se localizava a *holding* investidora, com base nos bancos de dados disponíveis, a identificação da primeira camada (*first-tier*) sobre a titularidade da terra não garantia a informação de tratar-se do efetivo controle estrangeiro. Ademais, 75 ou 80% das empresas nacionais entrevistadas não responderam à questão do proprietário final do imóvel, justificando que não sabiam ou que não podiam informar, sendo que a maioria respondeu que não sabia⁹⁵:

Senator Inouye: May I ask questions as you go along? Can you give us some idea of the identity of the Latin American beneficiaries?

Mr. Kruer. No; we cannot. We did try to ascertain this information as to who was the ultimate owner, where there was a holding company, or where the U.S. reporter indicated that the first-tier owner abroad was not the ultimate owner. I would say probably 75 or 80 percent of the companies did not answer the question, saying either they didn't know or they felt they couldn't give it. Most of them, I would say, said they did not know.

⁹⁵ George R. Kruer, *Chief, International Investment Division, Bureau of Economic Analysis, Department of Commerce*.

A few did, and we intent to go back and try to trace a little further, in terms of allocating investment, as far as concerns the ones that we do know. (U.S. SENATE, 1976, p. 13).

Ressalta-se aqui a limitação do Estado em alcançar o efetivo proprietário – *ultimate owner* - da terra pelas informações oferecidas pelos particulares. Observa-se, ainda, que pelos mecanismos burocráticos existentes, os investidores não estavam submetidos às exigências que, de fato, interessavam o governo americano, qual seja, a origem da titularidade do imóvel.

O principal argumento da impropriedade de se restringir o investimento estrangeiro nos EUA encontrava apoio na impossibilidade do Executivo e do Congresso de identificarem *quem* detinha o controle empresarial por ser *fácil de disfarçar*:

Executive and congressional reactions to F.D.I. appear to result, in part, from an inadequacy of data on such investments in realty. Foreign investors are usually absentee landowners who typically engage a property management firm to look after their investments; identifying land ownership is difficult because it involves checking local land records at the county level; furthermore, real estate investment is usually highly leveraged and thus minimal capital investment, easily disguised, may control the investment. (WEBER, 1976, p. 496).

Especificamente em relação ao investimento direto estrangeiro em propriedade agrícola, o estudo não encontrou motivos para preocupação com a propriedade estrangeira, mas destacou a inadequação dos dados disponíveis. Tal deficiência na base de dados resultaria incertezas em relação à natureza e à quantidade da propriedade estrangeira, havendo necessidade de mais investigação⁹⁶:

For the Nation as a whole, the study has not found a strong factual basis for concern about foreign ownership of agricultural land and other real state. However, the inadequacy of data in this field, together with the use of indirect means of obtaining ownership and techniques to avoid ownership disclosure, results in much uncertainty as to the amount and nature of land owned by aliens, except for a new local areas for which special investigations have been undertaken and that are summarized in the Commerce report. There is a need for further investigation. (U.S. SENATE, 1976, p. 16).

⁹⁶ Segundo Milton A. Berger, *Deputy Director, Office of Foreign Investment in the United States, Domestic and International Business Administration, Department of Commerce*.

Embora o estudo não oferecesse a dimensão exata e os efeitos do investimento direto estrangeiro em território americano, o relatório do FISA concluiu no sentido da permanência da política *open-door*, cuja aceitação pública dependeria do conhecimento contínuo dentro e fora do governo sobre o nível de investimento estrangeiro no país e suas implicações:

While our study does not lead us to conclude that the size, growth, practices or economic effects of foreign direct investment in this country require a change in our policy or basic treatment if such investment, we are convinced that the maintenance of an appropriate policy and public acceptance of such a policy are dependent on a continued awareness in the government and on the part of the general public of foreign investment activity and its implications. (U.S. SENATE, 1976, p. 16).

Ou seja, a compreensão dos americanos sobre a opção política de permanência do *open-door* ao investimento estrangeiro dependeria da melhor compreensão pelos mesmos dos arranjos burocráticos voltados ao controle desse investimento no país.

Em conformidade com as evidências oferecidas pelo relatório, o Congresso também se mostrou convencido de que a melhor prática seria institucionalizar a coleta de informações sobre a propriedade da terra agrícola adquirida por estrangeiro.

As evidências do estudo convergiram na inexistência de informações pertinentes sobre o investimento direto estrangeiro e na necessidade de uma legislação capaz de oferecer uma estrutura adequada de coleta e análise de dados em nível federal. A nova legislação garantiria os mecanismos de controle necessários ao provimento contínuo de dados e estudos especiais:

Mr. Berger. The Federal Government's collection of data on foreign direct investment is scattered among many agencies, an coordination of these activities is being undertaken. With the establishment of the Interagency Committee on Foreign Investment in the United States and the Office of Foreign Investment in the United States with the Commerce Department, a framework now exists for improving the collection and analysis of pertinent data.

Also, the 1974 benchmark survey provides more complete data than was previously available. However, additional regular mandatory statistical surveys and a regular statistical collection program not now possible under present legislative authority are needed to provide continuing current data and special studies.

[...]

The executive branch monitoring program already undertaken, buttressed as required by legislation providing the necessary authorization for data gathering, should go a

long way toward meeting that objective. In addition, some examination of existing restraints on inconsistencies in the pertinent laws and their application are minimized. (U.S. SENATE, 1976, p. 17, grifei).

Outro aspecto destacado na conclusão dos trabalhos do Congresso foi no sentido de que a maior participação estrangeira no mercado americano tende a torná-lo mais eficiente, sendo, nesse sentido, benéfica ao país.

Considerando a circunstância de que um tipo de controle em relação à propriedade residia em nível estadual e que não existiam evidências no sentido de os EUA estarem ameaçados pelo investimento estrangeiro direto em terra, a partir dos dados coletados no estudo, a decisão estratégica adotada pelas elites políticas foi no sentido da permanência do padrão de mercado aberto.

Entretanto, uma segunda decisão que emergiu dos estudos foi no sentido do governo federal americano introduzir mecanismos institucionais de monitoramento sobre o nível de investimento estrangeiro, como indicação de preocupação com o fenômeno sem, no entanto, interferir na política *open-door*.

A administração republicana de Nixon e Ford nos EUA se opôs a qualquer nova restrição ao investimento estrangeiro nos EUA, exceto na hipótese absolutamente necessária para *proteção da segurança nacional*:

The Nixon Administration's pro-F.D.I. position was definitively stated before a Senate Hearing, and President Ford has continued this position, stating:

My Administration will oppose any new restriction on foreign investment in the United States, except where absolutely necessary on national security grounds or to protect essential national interests. (WEBER, 1976, p. 496).

A opção política delineada pelos EUA na década de 70 evidencia a continuidade da trajetória da política de portas abertas ao investimento estrangeiro direto em terra. Essa política tem raízes na teoria econômica de livre mercado, que até a Primeira Guerra

Mundial baseou-se na necessidade de financiar a industrialização e na expansão de uma economia em desenvolvimento:

The United States has historically maintained an open-door policy towards foreign investment. This policy has theoretical roots in free-market economic theory, and until World War I had its practical roots in the need to finance the industrialization and expansion of a developing economy. (TATE, 1990, p. 1).

O diagnóstico alcançado pela Comissão de estudos conduzidos no âmbito do Senado americano possibilitou a implementação de mecanismos institucionais para monitoramento permanente do investimento estrangeiro direto no país em nível nacional.

Imediatamente após a conclusão dos trabalhos do FISA, no Congresso americano, foi instituído o *International Investment Survey Act of 1976* (IITSA), com o objetivo de monitorar o nível de investimento direto estrangeiro pelo Departamento de Comércio (*U.S. Department of Commerce- Bureau of Economic Analysis*)⁹⁷, com o mínimo de oneração às transações internacionais:

The FISA produced nine volumes of information, and with certain elements afraid that "scrutiny" would deter foreign investment, Congress was motivated in part to pass the International Investment Survey Act of 1976 (presently, IITSA). The Act is implemented by the Bureau of Economic Analysis (BEA), who reports on the current level of foreign direct investment. It should be noted that the Act explicitly dictates it is to be carried out "with a minimum burden on business" and that "nothing in this Act is intended to restrain or deter foreign investment in the United States, United States investment abroad, or trade in services". (WILSON, 2012, p. 6).

O IITSA dotou o Departamento de Comércio dos EUA das bases institucionais para o monitoramento do investimento estrangeiro por um grupo investidor, ou seja, considera o *foreign parent* como um *U.S. affiliate* para fins de coleta de dados⁹⁸. Em outras palavras, o

⁹⁷ Sobre o banco de dados do *U.S. Department of Commerce* em relação ao investimento estrangeiro nos EUA, consultar: <http://www.bea.gov/iTable/iTable.cfm?ReqID=2&step=1#reqid=2&step=7&isuri=1&202=1&203=22&204=4&205=1,2&200=2&201=1>. Acesso: 28/02/2015.

⁹⁸ A coleta de dados exige informações detalhadas pela empresa nacional (sede nos EUA), especialmente em relação à ramificação do empreendimento dentro do território americano, como se pode observar das tabelas explicativas constantes do formulário (FORM BE-15A). Disponível em: <http://www.bea.gov/surveys/pdf/BE15Aweb.pdf>. Acesso: 28/02/2015.

monitoramento introduzido pelo IITSA busca identificar o “pai” do investimento estrangeiro e seus afiliados em empresa americana⁹⁹.

Dois anos depois, foi introduzido o *Agricultural Foreign Investment Disclosure Act of 1978* (AFIDA), que, até os dias atuais, é o principal ato legislativo relacionado ao controle do investimento direto na propriedade agrícola nos EUA¹⁰⁰. Essa lei foi assinada em meio ao clima de falta de dados, que preocupava políticos, burocratas e povo americano:

The main legislative act directly relating to agricultural landholding is the Agricultural Foreign Investment Disclosure Act of 1978 (AFIDA) [...].
When AFIDA was passed in 1978 there may have been a claimed lack of data on foreign farmland ownership. (WILSON, 2012, p.6, 10).

O debate que antecedeu ao texto de lei constante da AFIDA considerou ainda os estudos abrangentes registrados nas discussões do *Implementation of Resources Planning Act* sobre a estrutura agrícola estadunidense¹⁰¹.

⁹⁹ Por meio do IITSA, atualizado em 1984, o Departamento de Comércio, a partir de uma base variada de coleta de dados dentro do Executivo federal, mantém atualizado o monitoramento do fluxo de capital estrangeiro nos EUA. Informações sobre bases de dados, conceitos, métodos utilizados no monitoramento do nível de investimento estrangeiro nos EUA (ano 2014), encontram-se disponíveis em: <http://www.bea.gov/international/pdf/concepts-methods/ONE%20PDF%20-%20IEA%20Concepts%20Methods.pdf> e http://www.bea.gov/scb/pdf/2014/07%20July/0714_direct_investment_positions.pdf. Acesso: 28/02/2015. O arranjo institucional é no sentido de impor a todas as empresas estadunidenses, ou seja, nacionais americanas, proprietária de bens imóveis, exceto residenciais de uso pessoal e sem fins lucrativos, o envio de informações ao *U.S. Department of Commerce* sobre a titularidade em relação à terra e o controle empresarial por meio de formulários específicos. Essa categoria vincula-se ao controle estatal desde que possua, em seu quadro societário, uma pessoa estrangeira que detenha diretamente e/ou indiretamente dez por cento do capital votante (ou equivalente).

¹⁰⁰ EUA. *Public Law 95-460*, 92 Stat. 1263, Oct. 14, 1978. *Agricultural Foreign Investment Disclosure Act of 1978*.

¹⁰¹ As discussões ocorreram no âmbito do *Committee on Agriculture*, do *Subcommittee on Forests*, da *House of Representatives* registrado no “*Hering -1977-HAG-0015. Title: Implementation of Resources Planning Act. July 26, 1977, Aug. 16, 1977, Aug. 17, 1977, Sept. 16, 1977, Sept. 24, 1977, Oct. 18, 1977*”.

A AFIDA introduziu um sistema nacional de coleta de dados em relação à propriedade estrangeira em terras agrícolas nos EUA, por meio de unidade burocrática da esfera federal¹⁰². Não foram identificadas propostas de lei em andamento no Congresso americano com o objetivo de alterar esse mecanismo de controle de compra de terras por estrangeiros em nível federal¹⁰³.

IITSA e AFIDA foram mecanismos institucionais criados no âmbito do governo federal para coleta de informações sobre investimento estrangeiro direto com reflexos na titularidade da propriedade de bens imóveis no território estadunidense¹⁰⁴.

No início da década de 70, período de discussão e de implementação da AFIDA, dados da *U.S. Department of Agriculture (USDA, 1974)* indicavam que 58% das terras dos EUA pertenciam a particulares (indivíduos ou empresas), 38% eram de domínio federal, 6% estavam sob jurisdição estadual e local, e 2% eram de tribos indígenas, conforme ilustrado na

Figura 2 a seguir:

¹⁰² “*The Agricultural Foreign Investment Disclosure Act (AFIDA) became law in late 1978. The regulations, Part 781, Disclosure of Foreign Investment in Agricultural Land were created to implement the AFIDA. In particular, they were created to establish a nationwide system for the collection of information pertaining to foreign ownership in U.S. agricultural land*”. Fonte: USDA (2015).

¹⁰³ Pesquisa realizada pela autora por meio de ampla base de dados legislativos disponibilizada pela *Harvard Law University*, com apoio de bibliotecária, em 13 de maio de 2015 (Palavras chaves utilizadas com variadas combinações: *agriculture+agricultural+investment+foreign+land+farm+alien*).

¹⁰⁴ Existem outros arranjos institucionais com o objetivo de monitorar o nível de investimento estrangeiro nos EUA, tais como: *Investment and International Financial Data Improvements Act of 1990* e *Domestic and Foreign Investment Improved Disclosure Act of 1977*; entretanto este trabalho explora a AFIDA como mecanismo de monitoramento de terra agrícola pelo governo federal.

Figura 2 - Distribuição da propriedade de terra (EUA)

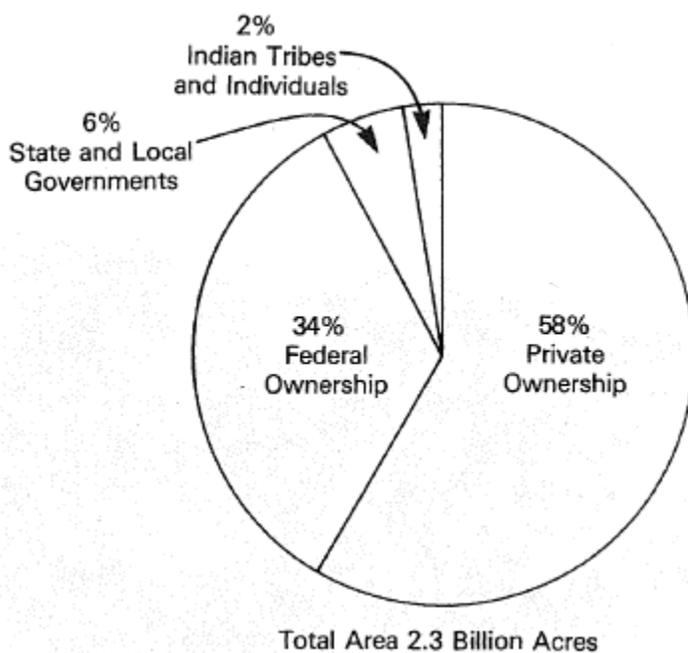


FIGURE 1-1
Land ownership in
the United States.
(Source: U.S. Department
of Agriculture 1974.)

Fonte: Platt (2004, p. 5).

Mesmo diante do argumento de burocratas no sentido da saudável “interdependência econômica”, pesquisa da década de 90 revelou que três quartos dos americanos entendiam que a soberania dos EUA estaria de certa maneira ameaçada com o crescimento do investimento no país, evidenciando a pressão exercida pela sociedade no Estado¹⁰⁵, com vistas a um tratamento restritivo ao estrangeiro proprietário de terras no país.

Algumas evidências sobre a permanência do ideal político de *open-door* podem ainda ser observadas, em momento mais recente, no discurso do Presidente Bush, em 10 de maio de 2007, considerando o episódio *Dubai*¹⁰⁶, o qual envolveu a venda de seis portos de

¹⁰⁵ Uma pesquisa do New York Times evidenciou a pressão social para maior controle do capital estrangeiro no país: “[o]pinion surveys indicate that three-quarters of the American people fear that the United States's sovereignty is somehow threatened by foreign investment, which now totals \$2 trillion, including \$401 billion in direct investment. That includes such high-profile investments as a controlling stake in Rockefeller Center, bought by the Mitsubishi Bank and a Japanese real estate group; the Honda Motor Company's auto plant in Marysville, Ohio, and the Sony Corporation's purchase of CBS Records”. Disponível em: <http://www.nytimes.com/1990/07/23/business/proposals-on-foreign-investors.html>. Acesso: 11/02/2015.

¹⁰⁶ O caso Dubai pôs em evidência a vulnerabilidade dos EUA ao vender infraestruturas críticas, como os portos, a país que integra os Emirados Árabes Unidos, e direcionou o debate político para aspectos da segurança nacional, considerando o contexto dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. Segundo o Senador Levin, milhões de

propriedade da empresa britânica *Peninsular and Oriental Steam Navigation Company* (P&O) para *Dubai Ports World* (DP). Essas operações portuárias teriam fragilizado os EUA em infraestruturas críticas do país¹⁰⁷, tornando as discussões efervescentes sobre aspectos da segurança nacional.

Na ocasião da descoberta das transações portuárias sem a aprovação do Congresso, elites políticas externaram preocupações de natureza econômica e de segurança nacional, as quais seriam importantes de serem consideradas, inclusive após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 ou *9/11* (*nine eleven*). Tais pressões impuseram uma reavaliação do papel do investimento estrangeiro no país, especialmente nas rotinas burocráticas do *Committee on Foreign Investment in the United States* - CFIUS:

Thirty years later, public and congressional concerns about the proposed purchase of commercial port operations of the British-owned Peninsular and Oriental Steam Navigation Company (P&O) in six U.S. ports by Dubai Ports World (DP World) sparked a firestorm of criticism and congressional activity during the 109th Congress concerning CFIUS and the manner in which it operates. Some Members of Congress and the public argued that the nation's economic and national security concerns had fundamentally changed as a result of the September 11, 2001, terrorist attacks on the United States and that these changes required a reassessment of the role of foreign investment in the economy and in the nation's security. As a result of the attention by both the public and Congress, DP World officials announced that they would sell off the U.S. port operations to an American owner. (JACKSON, 2014, p. 1).

A administração do Presidente Republicano Bush estava comprometida em assegurar a permanência dos EUA na posição de país mais atrativo no mundo ao investimento, demonstrando a permanência do apoio à política de abertura ao investimento internacional.

containers chegam ao país sem sequer serem abertos ou inspecionados e que haveria uma dificuldade em dotar orçamento para reforçar a segurança nos portos. Enquanto os aeroportos possuiriam cerca de 18 bilhões de dólares para segurança, os portos teriam apenas 630 milhões. A elite política chama atenção para a vulnerabilidade do país na venda de seis grandes portos americanos a empresas pertencentes ao governo de Dubai, sem consultar o Congresso. Destaca, entre outros fatores, a facilidade advinda do próprio negócio portuário para obtenção de vistos, carteiras de motorista, abertura de contas bancárias de estrangeiros, facilidades estas que poderiam viabilizar ataques terroristas (SENATE ARMED SERVICES COMMITTEE, 2006).

¹⁰⁷ Infraestruturas críticas seriam aquelas que fornecem os serviços essenciais que sustentam a sociedade americana e servem como espinha dorsal da economia, da segurança e da saúde da nação (U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, 2016). Disponível em: <http://www.dhs.gov/what-critical-infrastructure>. Acesso: 26/01/2016.

Embora tendente às portas abertas, essa elite política também se mostrava sensível à interferência no tratamento desse tipo de investimento ao fundamento de segurança nacional, conforme evidencia discurso de 10 de maio de 2007¹⁰⁸:

To clarify U.S. policy toward foreign investment after the Dubai Ports World controversy and the impending passage of P.L. 110-49, *President Bush* released on May 10, 2007, a policy statement on open economies. The statement offered strong support for the international flow of direct investment. In part, the statement reads:

A free and open international investment regime is vital for a stable and growing economy, both here at home and throughout the world. The threat of global terrorism and other national security challenges have caused the United States and other countries to focus more intently on the national security dimensions of foreign investment. While my Administration will continue to take every necessary step to protect national security, my Administration recognizes that our prosperity and security are founded on our country's openness.

As both the world's largest investor and the world's largest recipient of investment, the United States has a key stake in promoting an open investment regime. The United States unequivocally supports international investment in this country and is equally committed to securing fair, equitable, and nondiscriminatory treatment for U.S. investors abroad. Both inbound and outbound investment benefit our country by stimulating growth, creating jobs, enhancing productivity, and fostering competitiveness that allows our companies and their workers to prosper at home and in international markets.

My Administration is committed to ensuring that the United States continues to be the most attractive place in the world to invest. I urge other nations to join us in supporting an open investment policy and protecting international investments. (JACKSON, 2013, p. 17, grifei).

Por outro lado, as discussões envolvendo aspectos de segurança nacional já tinham sido iniciadas após os ataques terroristas de 2001, onde se chamaram a atenção para a necessidade de reavaliação da política econômica *open-doo*. Deu-se início, então, a um novo período de debates envolvendo questões de segurança nacional em setores estratégicos e de interesse nacional.

O fator “segurança nacional” alterou a tradicional postura de condução da política econômica dos EUA, onde a tendência, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, era a de reduzir o rol de restrições ao investimento estrangeiro no país. Os ataques terroristas e o

¹⁰⁸ *President Bush's Statement on Open Economies, May 10th 2007*. Disponível em: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/05/20070510-3.html>. Acesso: 05/12/2015. Os discursos do ex-Presidente Bush encontram-se disponíveis em: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/05/>. Acesso: 05/12/2015.

protagonismo dos fundos soberanos estimularam certas nações a reconsiderar seus interesses de segurança nacional em relação ao investimento estrangeiro:

Since the end of World War II, the United States has led efforts internationally to reduce official government restrictions on foreign investment. One prominent exclusion to these efforts and to commitments incorporated in international treaties is the right of nations to protect their own “essential security interests.” The terrorist attacks of September 11, 2001, combined with the growing role of state-backed investors, or sovereign wealth funds (SWFs), has spurred a number of nations to reconsider their national security interests relative to inward investment and to consider placing additional restrictions on foreign investments in areas considered to be an essential security interest. (JACKSON, 2013, p. 6, grifei).

A análise relativa ao impacto do investimento estrangeiro na segurança nacional é conduzida pelo CFIUS, criado por meio do *Executive Order n° 11858*, em 7 de maio de 1975, sob a gestão do Presidente Ford, e permanece em atividade nos moldes estabelecidos pelo *Executive Order n° 13456*, de 23 de junho de 2008, introduzido na administração Bush¹⁰⁹.

Essa unidade burocrática do governo federal sofreu sérias críticas em relação ao seu funcionamento após o episódio Dubai, principalmente porque as preocupações econômicas e de segurança nacional teriam mudado significativamente após 9/11, segundo algumas elites políticas (JACKSON, 2014, p. 1).

A consequência do descontentamento da sociedade e do inconformismo do Congresso foi o anúncio da venda dos portos adquiridos pela *Dubai Ports World (DP)* a um proprietário americano¹¹⁰, considerando as controvérsias que envolveram as negociações com os portos e a insustentabilidade do negócio diante da conjuntura política e social instalada. Essas

¹⁰⁹ Informações sobre a atual composição do CFIUS e relatórios anuais encontram-se disponíveis em: <https://www.treasury.gov/resource-center/international/foreign-investment/Pages/cfius-reports.aspx>. Acesso: 01/02/2016.

¹¹⁰ Nesse sentido: “*The Washington Post: Dubai Firm to Sell U.S. Port Operations. United Arab Emirates-based maritime company at the center of a furious controversy over port security bowed to pressure from Congress yesterday and announced that it will sell off its U.S. operations to an American owner* (WEISMAN; GRAHAM, 2006).

reações ensejaram o aperfeiçoamento da rotina burocrática do CFIUS, em virtude da dimensão do interesse nacional e da ameaça à segurança nacional¹¹¹.

Assim, com o *background* do episódio Dubai e ainda sob os reflexos das adaptações institucionais pressionadas pelo 9/11, foi introduzido o *Foreign Investment and National Security Act of 2007* (FINSAs), em 26 de julho de 2007, para controlar o investimento estrangeiro e, nesse sentido, resguardar a nação de eventual ameaça em setores sensíveis¹¹².

O Congresso, no uso das suas capacidades de supervisão sobre o Executivo, passou a impor maior exigência no conteúdo do nível dos relatórios elaborados pelo CFIUS: “[f]irst, Congress enhanced its oversight capabilities by requiring greater reporting to Congress by CFIUS on the Committee’s actions either during or after it completes reviews and investigations and by increasing reporting requirements on CFIUS” (JACKSON, 2013, p. 16).

A intervenção do Congresso na política pública regulatória do investimento estrangeiro evidencia que as fórmulas políticas relativas ao “interesse nacional” e à “segurança nacional” precisam ser examinadas com cautela, na medida em que esses termos podem não significar a mesma coisa para diferentes pessoas:

However, when political formulas such as "national interest" or "national security" gain popularity they need to be scrutinized with particular care. They may not mean the same thing to different people. *They may not have any precise meaning at all.* Thus, while appearing to offer guidance and a basis for broad consensus they may be permitting everyone to label whatever policy he favors with an attractive and possibly deceptive name. (WOLFERS, 1952, p. 481, grifei).

¹¹¹ A autoridade do Executivo federal por meio do CFIUS está principalmente na revisão de certas fusões, aquisições e controles de empresas com participação estrangeira em setores considerados estratégicos (U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, 2015).

¹¹² A *Public Law No. 110-49, 121 Stat. 246 (2007)* dotou a autoridade presidencial de poderes para suspender e proibir certas transações estava prevista inicialmente na seção 721 do *Defense Production Act of 1950* (1988), a qual foi emendada pelo documento usualmente conhecido *Exon-Florio amendment*. O FINSAs, que entrou em vigor em 24 de outubro de 2007, revisou substancialmente a referida seção 721. A atual seção 721 do *Defense Production Act of 1950* está regulamentada no 50 U.S.C. App. 2170. Disponível em: <http://www.treasury.gov/resource-center/international/foreign-investment/Pages/cfius-legislation.aspx>. Acesso: 13/03/2015.

Nas palavras de Wolfers (1952, p. 484), segurança é um valor que varia segundo o grupo social: “[s]ecurity is a value, then, of which a nation can have more or less and which it can aspire to have in greater or lesser measure”. Daí o cuidado no uso dessa palavra.

Outra mudança ocorrida no arranjo institucional de controle do investimento estrangeiro pode ser evidenciada na alteração da abordagem da expressão “segurança nacional” prevista no *Exon-Florio* (seção 721) para incluir a segurança da infraestrutura crítica e a segurança interna como áreas de preocupação comparáveis à segurança nacional:

Second, Congress fundamentally altered the meaning of national security in the Exon-Florio provision by including critical infrastructure and homeland security as areas of concern comparable to national security. The law also requires the Director of National Intelligence to conduct reviews of any investment that may pose a threat to the national security. The law provides for additional factors the President and CFIUS are required to use in assessing foreign investments, including the implications for the nation’s critical infrastructure. (JACKSON, 2013, p. 16).

A correlação da segurança nacional com segurança interna e com a infraestrutura crítica indica um *ponto de inflexão* introduzido pelo *Exon-Florio*, e marca a mudança de paradigma dentro das estruturas burocráticas estadunidenses para a análise e avaliação do investimento estrangeiro nos EUA frente às novas circunstâncias impostas pelo 9/11¹¹³.

A percepção institucional de que o termo “segurança nacional” não poderia ser mais definido de forma abstrata e que se tratava de um conceito dinâmico pode ser evidenciado nas discussões entre políticos no caso *Dubai Ports World* (U.S. SENATE, 2006).

O conceito de segurança nacional para identificar a ameaça à segurança nacional seria resultante da *perspectiva institucional* apresentada pelos departamentos e agências envolvidos no caso concreto durante o processo de investigação do CFIUS.

¹¹³ De maneira geral, existem dezesseis setores de infraestrutura crítica que são considerados vitais aos EUA e cuja inabilitação ou destruição tem um efeito debilitante sobre a segurança, a segurança econômica nacional, a saúde pública, a segurança nacional, ou qualquer combinação destes (U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, 2015).

Assim, as elites políticas convergiram no sentido de que o conceito de segurança nacional é *dinâmico*, e é resultante das perspectivas institucionais dos atores envolvidos, devendo adaptar-se às novas circunstâncias:

[Secretary Kimmitt]. What is national security? I think we have to recognize it can never be defined in the abstract. It's a *dynamic concept*. I think the way this CFIUS process has been set up--it's been running this way for 31 years, through multiple Democratic and Republican administrations -says that "national security" is defined by *the definition brought to the table of the representative from each of those departments and agencies that is on the committee*.

[...]

So, the way it works is, people can bring whatever concern they have to the table, and unless that concern is addressed, not only can we not approve it at the policy level, it has to go to a 45-day investigation. So, I think the short answer is, if you listen just to the kinds of issues that have been brought to the table, they're very different than when CFIUS was created in 1975. Exon-Florio was passed in 1988, amended in 1992. I would say that the definition that we might have of national security today, in 2006, I think will look a bit out of date even next year. So, those are a starting point, but not an ending point, and we trust the security professionals to come to the table with any concern that they have.

[...]

They bring, of course, that view of national security *based on the responsibilities of their departments and agencies set by legislation passed by Congress*.

[...]

We have to *adapt our national security review to the circumstances at hand*. It's a post-September 11 world, it's also a post-July 7 world. Who would have thought Britain would have been hit the way that we were? We look at things very differently. (U.S. SENATE, 2006, grifei).

De acordo com o novo paradigma institucional, introduzido pelo *Exon-Florio amendment* (seção 721), o termo “segurança nacional” deve ser construído para incluir questões relacionadas à segurança interna, inclusive à infraestrutura crítica:

Section 721 (50 U.S.C. App. 2170). Authority to review certain mergers, acquisitions, and takeovers.

(a) *Definitions*.

[...]

(5) *Clarification*—The term “national security” shall be construed so as to include those issues relating to ‘homeland security’, including its application to critical infrastructure.

(6) *Critical infrastructure*.—The term “critical infrastructure” means, subject to rules issued under this section, systems and assets, whether physical or virtual, so vital to the United States that the incapacity or destruction of such systems or assets would have a debilitating impact on national security.

Mesmo a partir do FINSA, o Congresso e o governo não definiram objetivamente “segurança nacional”. Durante uma investigação, espera-se que cada membro do

CFIUS apresente sua própria definição de segurança nacional e que ela seja consistente com sua responsabilidade institucional no caso concreto, evidenciando a *adaptabilidade do conceito*:

Neither Congress nor the Administration have attempted to define the *term national security* as it appears in the Exxon-Florio statute. Treasury Department officials have indicated, however, that during a review or investigation each member of CFIUS is expected to apply that definition of national security that is consistent with the representative agency's specific legislative mandate. (JACKSON, 2013, p. 14, grifei).

Em virtude do caráter dinâmico do conceito de segurança nacional, denota-se que definição passa a ser construída em consonância com as responsabilidades dos departamentos e agências advindas das regras formais e informais dessas unidades burocráticas. Conseqüentemente, os departamentos do Executivo federal passaram a desenvolver programas no sentido de balizar esse conceito no âmbito da Administração, buscando identificar as vulnerabilidades e prevenir a ocorrência de risco à segurança nacional em suas infraestruturas críticas.

O *U.S. Department of the Treasury* (2008), instituição responsável pela condução dos trabalhos do CFIUS, diante da dinâmica do conceito de segurança nacional dentro do Executivo federal, publicou o regulamento denominado *Guidance Concerning the National Security Review Conducted by CFIUS* por meio do *Federal Register*, de 8 de dezembro de 2008.

Esse regulamento contextualiza o significado de segurança nacional para o processo investigatório do CFIUS (*national security considerations*) e evidencia a adaptação do termo “segurança nacional” às questões relacionadas com a segurança interna. Por meio do regulamento, o CFIUS está autorizado a realizar uma ampla análise dos fatos e das circunstâncias que tenham potencial implicação à segurança nacional¹¹⁴:

¹¹⁴ De acordo com o regulamento, as considerações de segurança nacional são aqueles fatos ou circunstâncias inerentes às transações que têm potencial implicação à segurança nacional, competindo ao CFIUS analisar se tais negociações impactam na segurança dos EUA: “ ‘*National security considerations*’ are facts and circumstances, with respect to a transaction, that have potential national security implications and that therefore are relevant for CFIUS to analyze in determining whether a transaction threatens to impair U.S. national security, i.e., whether the

A. The Process for Analyzing National Security Risk Section 721 requires CFIUS to review covered transactions notified to it “to determine the effects of the transaction[s] on the national security of the United States,” *but does not define “national security,” other than to note that the term includes issues relating to homeland security.* Instead, section 721 provides an illustrative list of factors, listed below, for CFIUS and the President to consider in assessing whether the transaction poses national security risks. CFIUS considers the national security factors identified in section 721 and all other national security factors that are relevant to a covered transaction it is reviewing. In the context of these factors, CFIUS identifies all national security considerations (i.e., *facts and circumstances that have potential national security implications*) in order to assess whether the transaction poses national security risk (i.e., whether the foreign person that exercises control over the U.S. business as a result of the transaction might take action that threatens to impair U.S. national security). In conducting its analysis of whether the transaction poses national security risk, CFIUS assesses whether a foreign person has the capability or intention to exploit or cause harm (i.e., whether there is a threat) and whether the nature of the U.S. business, or its relationship to a weakness or shortcoming in a system, entity, or structure, creates susceptibility to impairment of U.S. national security (i.e., whether there is a vulnerability). (U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, 2008, p. 74.569, grifei).

Ainda de acordo com o regulamento federal, o risco à segurança nacional é o resultado da relação entre ameaça e vulnerabilidade, bem como as potenciais consequências dessa relação para a segurança nacional dos EUA:

National security risk is a function of the interaction between threat and vulnerability, and the potential consequences of that interaction for U.S. national security. This national security risk assessment is conducted based on information provided by the parties, public sources, and government sources, including a classified National Security Threat Assessment that, as required by section 721, the Director of National Intelligence prepares for CFIUS within twenty days after a notice of a transaction is accepted. (U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY 2008, p. 74.569).

Analisando-se a trajetória institucional do CFIUS, integrado por elites burocráticas de múltiplos departamentos do Executivo federal, ressalta-se que a composição dos membros do Comitê e as regras organizacionais sofreram uma série de adaptações ao longo do tempo¹¹⁵:

transaction poses ‘national security risk’. The term ‘national security concerns’ is used in this document to describe those circumstances where CFIUS (or any CFIUS member) has unresolved questions about whether the transaction poses national security risk or where CFIUS (or any CFIUS member) has identified national security risks and those risks have not yet been mitigated” (U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, 2008, p. 74.568).

¹¹⁵ Generalização elaborada pela autora a partir dos dados disponibilizados pelo *U.S. Department of the Treasury Resource Center* em: <http://www.treasury.gov/resource-center/international/foreign-investment/Pages/eo.aspx>. Acesso: 01/02/2016.

Quadro 4 - Trajetória histórica institucional (CFIUS)

Regulamentação (esfera federal) Membros CFIUS	Executive Order 11858 as initially issued (President Ford, May 7, 1975)	Executive Order 12661 (President Reagan, December 27, 1988)	Executive Order 12860 (President Clinton, September 3, 1993)	Executive Order 13286 (President Bush, February 28, 2003)	Executive Order 13456 (President Bush, January 23, 2008)
1. The Secretary of State	✓	✓	✓	✓	✓
2. The Secretary of the Treasury	✓	✓	✓	✓	✓
3. The Secretary of Defense	✓	✓	✓	✓	✓
4. Secretary of Commerce	✓	✓	✓	✓	✓
5. The United States Trade Representative	✓	✓	✓	✓	✓
6. The Chairman of the Council of Economic Advisers.	✓	✓	✓	✓	✓
7. The Attorney General of the United States.	✓	✓	✓	✓	✓
8. The Secretary of Homeland Security (1)				✓	✓
9. The Director of the Office of Management and Budget	✓	✓	✓	✓	✓
10. The Director of the Office of Science and Technology Policy.			✓	✓	✓
11. The Assistant of President for National Security Affairs			✓	✓	
12. The Assistant of President for Economic Policy			✓	✓	
13. The Secretary of Energy.					✓
14. The Secretary of Labor (nonvoting, ex officio).					✓
15. The Director of National Intelligence (nonvoting ex officio).					✓
The heads of any other executive department, agency, or office, as the President determines appropriate, generally or on a case-by-case basis.					✓
CHAIRPERSON—The Secretary of the Treasury	✓		✓	✓	✓

Fonte: Elaboração própria.

Como indicado no **Quadro 4**, o CFIUS alcançou maior institucionalidade após o evento 9/11, resultado da adaptação às novas circunstâncias. O *Departamento of Homeland Security* (DHS) foi introduzido no Colegiado, por meio do *Executive Order n° 13.286*, de 2003, cuja diretriz normativa é no sentido de dotar esse departamento de recursos de poder (normas e rotinas) no âmbito da burocracia federal. Essa norma ensejou o início do processo de institucionalização das atividades do DHS na esfera de governo federal¹¹⁶.

Em aproximadamente um ano após a reação do governo americano aos ataques terroristas por meio do *USA PATRIOT Act of 2001*¹¹⁷, o DHS foi criado através do *Homeland Security Act of 2002*¹¹⁸ e, a partir de então, passou a protagonizar uma série de outros arranjos institucionais com foco na segurança interna do país.

Entre os arranjos organizacionais encabeçados pelo DHS, encontra-se a introdução do *Presidential Policy Directive (PPD-21) on Critical Infrastructure Security and Resilience*, datado de 12 de fevereiro de 2013, cujo objetivo central foi redefinir e esclarecer o relacionamento das instituições dentro do Executivo para salvaguarda da segurança nacional, por meio da proteção das infraestruturas críticas do país, as quais seriam diversas e complexas:

The Nation's critical infrastructure is diverse and complex. It includes distributed networks, varied organizational structures and operating models (including multinational ownership), interdependent functions and systems in both the physical space and cyberspace, and governance constructs that involve multi-level authorities, responsibilities, and regulations. Critical infrastructure owners and operators are uniquely positioned to manage risks to their individual operations and assets, and to determine effective strategies to make them more secure and resilient. (THE WHITE HOUSE, 2013).

¹¹⁶ Disponível em: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2003-03-05/pdf/03-5343.pdf>. Acesso: 14/03/2015.

¹¹⁷ O *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001* foi um dos primeiros instrumentos legais produzidos por instituições americanas em repúdio aos ataques terroristas de 9/11. Disponível em: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf>. Acesso: 13/03/2015.

¹¹⁸ *Public Law 107-296 - Nov. 25, 2002. To establish the Department of Homeland Security, and for other purposes.* Disponível em: http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/hr_5005_enr.pdf. Acesso: 13/03/2015.

O PPD-21 (2013) afirma a diretriz política dos EUA em reforçar a segurança e resiliência da sua infraestrutura crítica em face de ameaças físicas e cibernéticas. O documento reafirma, ainda, a competência de coordenação do DHS para ditar as orientações e estratégias de implementação nos diferentes setores do governo, além de impor um esforço conjunto na esfera federal com base em suas responsabilidades institucionais¹¹⁹.

Em relação à agricultura e abastecimento, o DHS identificou a dependência crítica desse setor com vários outros, especialmente em relação ao sistema de água e esgoto, irrigação, transporte para a circulação de produtos e pecuária, energia, e barragens¹²⁰. Com o objetivo de tratar as vulnerabilidades, foi elaborado o *Food and Agriculture Sector-Specific Plan* que detalha com o risco por meio do *National Infrastructure Protection Plan risk* considerando as particularidades desse setor. O documento foi redigido pelo DHS, USDA e *U.S. Department of Health and Human Services (Food and Drug Administration)*, estes dois últimos designados como *Co-Sector-Specific Agencies* para o *Food and Agriculture Sector*¹²¹. Nos documentos produzidos por essas instituições, destaca-se que não há identificação da propriedade da terra sob titularidade estrangeira como um tipo de vulnerabilidade sob modelo de controle introduzido pelo FINSA.

Mesmo com a introdução de algumas exceções de segurança nacional na política econômica, os EUA ainda são considerados uma das maiores economias receptoras de investimento estrangeiro. No cenário internacional, especialmente junto à *Organization for*

¹¹⁹ O PPD-21 identifica dezesseis setores de infraestruturas críticas e respectivas instituições responsáveis em âmbito federal à condução de programas próprios de proteção. Entretanto, o documento não desconsidera a responsabilidade compartilhada, no plano de segurança de infraestruturas críticas, entre entidades federais, estaduais, locais, tribais, proprietários particulares e operadores dessas infraestruturas críticas. Fonte: Presidential Policy Directive/PPD-21 (2013) (THE WHITE HOUSE, 2013).

¹²⁰ Disponível em: <http://www.dhs.gov/food-and-agriculture-sector>. Acesso: 13/03/2015.

¹²¹ Disponível em: <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nipp-ssp-food-ag-2010.pdf>. Acesso: 13/03/2015.

Economic Co-operation and Development (OECD), exceções relativas à proteção de essencial interesse nacional começaram a ser aceitas nas negociações comerciais entre os países:

With some *exceptions* for national security, the United States has long been considered one of the most receptive economies in the world to foreign direct investment.

[...]

The United States and other signatories to the OECD arrangements recognize that one notable exception to the open investment policies provided for in the OECD instruments, as well as in customary international law, is that governments can take measures they “consider necessary to protect essential security interests” and to maintain “public order or the protection of public health, morals, and safety.” Such an exception has been recognized in various international agreements, in countless bilateral investment treaties, and in investment chapters of free trade agreements. According to the OECD, “The right to protect essential security interests of the state, as an exception to treaty commitments, has been well established in treaty practice.” (JACKSON, 2013, p 7, grifei).

A avaliação das práticas institucionais em relação ao investimento estrangeiro no âmbito das nações restou direcionada para política externa, por meio do *Transparency and predictability for investment policies addressing national security concerns: a survey of practices*, elaborado pela OECD, em maio de 2008¹²².

As justificativas de interesse nacional que podem balizar as negociações comerciais estão asseguradas na arena internacional, por meio da *Declaration on International Investment and Multinational Enterprises*, datada de 25 de maio de 2011, cujo texto ressalva “essencial interesse nacional” no setor econômico¹²³.

¹²² Segundo esse documento político, os procedimentos de revisão da transparência e da previsibilidade dos investimentos deverão, entre outros aspectos, estar baseados em critérios claros sobre as razões do investimento particular se submeter ao escrutínio do governo sob a perspectiva de segurança nacional: “[t]ransparency and predictability of investment review procedures are enhanced if: 1) it is clear, from a national security perspective, why particular investment proposals are subject to scrutiny; 2) clear, publicly-available guidance is provided to the review panel on how it is to assess investment proposals and this guidance is focused on essential security concerns; 3) investment review panels can call on relevant national security and sectoral expertise, as needed; and 4) decisions to block or otherwise restrict proposed investments are made public or are subject to other transparency mechanisms (e.g. reports to Parliament) while also protecting commercially sensitive or classified information” (OECD, 2008, grifei).

¹²³ Disponível em: <http://www.oecd.org/investment/investment-policy/oecddeclarationoninternationalinvestmentandmultinationalenterprises.htm>. Acesso: 14/03/2015. Todos os 34 países membros da OECD e doze não-membros, entre eles o Brasil, assinaram tal declaração.

Antes da mudança de postura dos EUA externada no FINSA, as transações referentes ao investimento estrangeiro eram examinadas pelo CFIUS, mediante a *presunção* de que tais operações contribuíam positivamente para a economia e, nesse sentido, o ônus da prova estava nos membros do Comitê que deveriam provar que aquela particular transação ameaçava prejudicar a segurança nacional:

In another change, P.L. 110-49 requires CFIUS to investigate all foreign investment transactions in which the foreign entity is owned or controlled by a foreign government, regardless of the nature of the business. Some foreign investors may well regard this approach as a change in policy by the United States toward foreign investment. Prior to this change, foreign investment transactions were reviewed in a way that presumed that the transactions contributed positively to the economy. Consequently, the burden of proof was on the members of CFIUS to prove during a review that a particular transaction threatened to impair national security. (JACKSON, 2013, p. 16).

Com a introdução do FINSA, alterou-se a postura institucional do CFIUS perante o investidor estrangeiro, uma vez que passou a ser da responsabilidade das empresas pertencentes ou controladas por governo estrangeiro provar que elas não são uma ameaça para a segurança nacional nos EUA. Nas palavras de JACKSON, “*P.L. 110-49, however, shifted the burden onto firms that are owned or controlled by a foreign government to prove that they are not a threat to national security*” (2013, p. 16).

Além da codificação formal das rotinas institucionais do CFIUS para o exercício das atividades de avaliação do impacto do investimento estrangeiro na segurança nacional, também foram observadas práticas informais de análise por membros do CFIUS. O caso *Dubai Ports World* expôs aspectos importantes das operações do CFIUS, como a inclusão de uma *fase informal de coleta e negociação*, que não era aparentemente conhecida pelo público em geral:

The DP World case exposed a number of important aspects of CFIUS’s operations that apparently were not well known or understood by the public in general. Many of these concerns were addressed in P.L. 110-49. As already indicated, the Exon-Florio provision stipulates a three-step process: the formal notification to CFIUS and a 30-day review; a 45-day investigation for those transactions that raised national security concerns during the 30-day review and for those in which the concerns were not

resolved during the review period; and a 15-day presidential determination stage for those transactions that were determined after the 45-day review to pose an impairment to national security. Over time, however, this process apparently evolved to include an informal fourth stage of unspecified length of time that consists of an unofficial CFIUS determination prior to the formal filing with CFIUS. This type of informal review developed because it likely has served the interests of both CFIUS and the firms involved in an investment transaction. According to Treasury Department officials, this informal contact enables “CFIUS staff to identify potential issues before the review process formally begins.” This informal process is likely to continue under the provisions of P.L. 110-49. An important difference, however, is that CFIUS gained legislative authority under P.L. 110-49 to negotiate and enforce agreements with foreign investors to mitigate the effects of an investment transaction on national security. For CFIUS members, *the informal process has been beneficial because it has given them as much time as they have felt was necessary to review a transaction without facing the time constraints that arise under the formal CFIUS review process.* This informal review likely has also given the CFIUS members added time to negotiate with the firms involved in a transaction to restructure the transaction in ways that have addressed any potential security concerns or to develop other types of conditions that members of CFIUS feel are appropriate in order to remove security concerns. (JACKSON, 2014, p. 25, grifei).

As práticas institucionais encontram-se codificadas no âmbito do Executivo federal dos EUA por meio de rotinas formais, informais e organizações, que subsidiam a tomada de decisão do Presidente sobre o impacto para a segurança nacional de determinado investimento estrangeiro, considerando aspectos de segurança interna e das infraestruturas críticas.

Paralelamente ao ajuste da máquina burocrática com base na segurança nacional, identifica-se a permanência da posição de Estado no sentido da abertura do mercado ao capital externo. O Presidente Obama, ao considerar o investimento estrangeiro direto um importante componente da política externa com vistas à promoção de exportações, lançou o programa *Select USA* para fomentar o comércio exterior¹²⁴.

A diretriz da política externa econômica atual é incluir na agenda do Departamento de Estado e das 32 embaixadas distribuídas em países-chave, a prioridade de

¹²⁴ A iniciativa oferece uma gama de ferramentas para os empresários estrangeiros que queiram investir nos EUA, incluindo uma lista de programas estaduais e federais que podem estar disponíveis aos investidores estrangeiros. Os detalhes sobre o programa encontram-se disponíveis em: <http://selectusa.commerce.gov/>. Acesso: 26/01/2016.

captação de investimento estrangeiro, por meio de um “processo coordenado”, com o objetivo de conectar os potenciais investidores com os altos funcionários dos EUA¹²⁵:

On October 31, 2013, the *Obama administration launched a new initiative, known as Select USA*, to attract more foreign direct investment to the United States. According to the Administration, the aim of the program is to make attracting foreign investment as important a component of U.S. foreign policy as promoting exports. As a result, the President reportedly instructed commerce and state department officials to make attracting foreign investment one of their “core priorities.” In addition, the program has designated global teams led by U.S. ambassadors in 32 key countries to encourage foreign investment into the U.S., and has established a “coordinated process” to connect prospective investors with senior U.S. officials. The initiative (selectusa.commerce.gov) offers a number of tools for foreign investors looking to invest in the United States, including a list of various state and federal programs that may be available to foreign investors. (JACKSON, 2013, p.ii, grifei).

A condução da diretriz política sobre o investimento estrangeiro nos EUA compete ao Congresso. Entretanto, alguns acreditam que o país possui uma política extraordinariamente liberal que permite o investimento por estrangeiros em praticamente todas as empresas norte-americanas e bens imóveis e que esses investimentos estrangeiros podem minar a economia norte-americana, tornando-a vulnerável à influência estrangeira e à dominação:

Foreign investment in the United States is a matter of congressional concern. It is believed by some that the United States has an unusually liberal policy which allows foreigners to invest in virtually all American businesses and real estate and that these foreign investments undermine the American economy by making it vulnerable to foreign influence and domination. These critics argue that there is even foreign domination of some key defense-related industries and that the ability of the country to protect itself in a time of national emergency could greatly suffer. These critics further argue that extensive foreign investment in this country drives up prices which Americans have to pay for investments and, even more importantly, for houses and farmland in areas where there is a significant amount of foreign ownership. (SEITZINGER, 2013, p. ii).

No entanto, outros argumentam que os EUA deveriam acolher o investimento estrangeiro, pois o afluxo de dinheiro contribui para a criação de postos de trabalho no país. Justifica-se ainda que, na era de globalização da economia mundial, as restrições dos EUA ao

¹²⁵ Os EUA ocupam o primeiro lugar no *ranking* de economias hospedeiras e investidoras (UNCTAD, 2013, p. xiv-xv).

investimento estrangeiro só iria prejudicar a economia da nação e levá-la a uma aparência isolacionista:

However, others argue that the United States should welcome foreign investment because the influx of foreign money contributes to the creation of jobs in this country. Some also believe that the United States should be a kind of sanctuary for foreign money because of the political and economic instability which characterizes much of the rest of the world. It is also argued that, in this age of globalization of the world's economy, United States restrictions on foreign investment will only impair this nation's economy and cause us to appear isolationist. (SEITZINGER, 2013, p. ii).

Veja ainda que as elites políticas moldaram a estrutura organizacional do Executivo após as pressões externas advindas, em especial, dos ataques terroristas *9/11*, em 2001, e do episódio Dubai, em 2006, sem relacioná-las com a propriedade da terra. Entretanto, o fator segurança nacional foi decisivo à configuração da máquina burocrática, evidenciando ainda mais a centralidade de poder federal na condução de assuntos relativos ao investimento estrangeiro em geral.

O conceito de segurança nacional demonstrou considerável amplitude dentro do aparato burocrático estadunidense, indicando a possibilidade de ser valorado conforme a variação da conjuntura política e econômica, assim como corrigido e reajustado a fatos novos, de maneira a possibilitar a intervenção do Estado. Assim, mesmo sob ameaça à segurança nacional, as elites políticas americanas mantêm a macro diretriz de abertura da economia e conciliam medidas de ajuste na máquina regulatória com a preocupação de não interferir na fluidez do mercado.

2.5. O *layer cake* e a colcha de retalhos estadual

Segundo Weber (1976), cada país, no exercício de sua soberania, possui o direito de reger o acesso à propriedade da terra em seu território, sendo o IED ou FDI em bens imóveis um ponto de debate no que se refere à extensão do poder federal em relação ao estadual dentro da federação:

It is well settled in international law that each country has the right to prescribe who may own property within its borders. [...] In exploring F.D.I. in realty, several issues arise. State regulation naturally invites a discussion of Federalism and the extent of the federal preemptive power. (WEBER, 1976, p. 492).

O investimento direto estrangeiro em bens imóveis (*real state*) possui uma posição singular dentro das possibilidades de FDI nos EUA. Essa singularidade deve-se ao fato de o exercício do direito de propriedade da terra por estrangeiro ser tradicionalmente regulado de forma autônoma pelos estados por meio de uma miscelânea de leis.

Não há na Constituição americana uma previsão expressa sobre a regulação do investimento estrangeiro no país, à exceção da autorização dada ao governo federal para legislar sobre comércio interestadual e internacional, além de imigração, naturalização e defesa nacional:

The federal government is a government of limited powers. There is no express constitutional provision permitting the regulation of foreign investment in the United States. Thus, other federal powers mentioned in the Constitution must be looked at to justify such regulation. Three constitutional bases for such legislation are the federal powers over immigration and naturalization, the federal power to regulate interstate and foreign commerce, and the power to provide for the national defense. (SEITZINGER, 2013, p. ii).

A regulamentação dos estados sobre investimento estrangeiro somente é possível se não houver violação ao poder central nas relações exteriores (*foreign affairs powers*). Os estados são autônomos em sua área de atuação governamental, não havendo interferência em política externa ou negócios estrangeiros (COSCIA, 2014).

Na área referente à política externa, o governo federal tem poder exclusivo e pleno. A Constituição americana é explícita ao indicar essa esfera governamental como a instituição responsável para tratativas de natureza internacional: “[t]he power of the Federal government over foreign affairs is exclusive and ‘plenary’. The sources for this plenary power are largely found in the Constitution, which vests in the national government explicit powers to deal with a vast array of transnational problems” (TATE, 1990, p. 7).

Uma série de decisões judiciais em relação à extensão da cláusula de comércio, que se baseia da uniformidade da postura dos EUA no comércio exterior, impediu os estados de interferirem na esfera de competência federal e, nesse sentido, de firmarem negociações internacionais envolvendo investimento estrangeiro:

Whatever the proper distribution of powers *among* the Federal branches, the states clearly are denied major participation in the formulation and execution of foreign policy. The Constitution explicitly prohibits states from entering any "Treaty, Alliance, or Confederation," from imposing import or export duties, from entering any "Agreement or Compact" with foreign powers, and from engaging in war. Judicial constraints imposed under the dormant commerce clause doctrine, particularly the uniformity principle in the foreign commerce context, have further prevented the states from intruding into the realm of foreign relations. (TATE, 1990, p. 7).

Por outro lado, os estados estão investidos do poder de limitar o acesso à propriedade pelo estrangeiro. Considerando os cinquenta estados americanos¹²⁶ e sua autonomia federativa, não há uniformidade de tratamento nesse assunto.

As decisões judiciais da Suprema Corte foram decisivas em identificar a autonomia dos estados na regulamentação da propriedade estrangeira desde que não interferisse em política externa. O alto nível de autonomia estadual acabou gerando uma gama confusa e

¹²⁶ Os cinquenta estados americanos são: *Alabama, Alaska, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Connecticut, Delaware, Florida, Georgia, Hawaii, Idaho, Illinois, Indiana, Iowa, Kansas, Kentucky, Louisiana, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, New Hampshire, New Jersey, New Mexico, New York, North Carolina, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon, Pennsylvania, Rhode Island, South Carolina, South Dakota, Tennessee, Texas, Utah, Vermont, Virginia, Washington, West Virginia, Wisconsin e Wyoming*. Os EUA consideram como parte integrante de seu território, *District of Columbia, Commonwealth of Puerto Rico, Northern Mariana Islands, Guam, the Virgin Islands, American Samoa, the Trust Territory of the Pacific Islands* (WORLDATLAS, 2015).

variável de regras dentro do território americano. Embora presente o governo federal no assunto, o exercício do direito de propriedade é preocupação estadual:

Because control over land ownership regulation is primarily vested in the states, laws governing land ownership in the United States have not developed in a uniform fashion. Early United States Supreme Court decisions clearly hold that regulation of land ownership is an area distinctly of state concern. States have liberally exercised their prerogative in this area, and, therefore, a confusing array of state laws that "display a bewildering Alice-in-Wonderland variety" has developed. Although the federal government does regulate foreign ownership of United States land to a limited degree, for the most part such regulation is still the province of the states. (MASON, 1994, p. 459).

Verifica-se que o Judiciário americano exerce um importante papel ao *distensionar* as relações existentes entre as esferas federal e estadual na condução dos assuntos relativos ao investimento estrangeiro ao definir os limites da jurisdição estadual. Embora o governo federal regule a propriedade estrangeira em terra nos EUA, as decisões judiciais reconhecem também que a maior parte do regramento ainda se mantém sob o manto estadual, o que *acarreta tensões* no sistema federativo.

Quatro grandes fatores históricos impulsionaram a regulamentação da propriedade estrangeira nos EUA. Um primeiro fator encontra amparo na expansão da ocupação do centro-oeste dos EUA e das Grandes Planícies¹²⁷ por europeus, especialmente investidores britânicos, e no receio dos primeiros colonos com a perda das terras recém-conquistadas. Esse receio gerou a publicação pelo Congresso do *Territorial Land Act of 1887* que passou a proibir a posse de grandes extensões de terras por estrangeiros sem intenção de naturalizarem-se¹²⁸:

¹²⁷ As Grandes Planícies ou é uma faixa larga de pradarias que se estende a leste das Montanhas Rochosas, nos Estados Unidos e no Canadá. Fonte: *National Geographic* (2016). Disponível em: <http://science.nationalgeographic.com/science/earth/surface-of-the-earth/plains-article/>. Acesso: 26/01/2016.

¹²⁸ As restrições aos estrangeiros continuaram presentes como respostas diretas a situações políticas e culturais na conformação do Novo Mundo. Preocupado com fato de os territórios se manterem como "colônias econômicas da Grã-Bretanha", o Congresso ao aprovar essa lei passou a restringir os estrangeiros não-residentes, sem declaração de a intenção de se tornar um cidadão americano, de possuir bens imóveis nos EUA: "[a]lien restrictions continued their ebb and flow as direct responses to political and cultural events. Worried about territories becoming, in effect, 'economic colonies of Great Britain,' Congress passed the Territorial Land Act of 1887, which restricts nonresident aliens who have not declared an intention to become a citizen from owning real property in U.S. territories" (WILSON, 2012, p. 5). O *Act of 1887* foi baixado como resposta a onda de absentismo e da péssima condição

The development of federal and state laws regulating alien land ownership was influenced, to a greater or lesser degree, by four major developments. First, the fact that many Europeans joined in the rush to settle what is now the midwestern United States and the Great Plains during the last half of the nineteenth century gave rise to fear that these areas would not be considered for statehood or even might become colonies of European states. After the Civil War, great westward expansion began. The availability of land in the territories fueled this expansion and attracted not only United States settlers, but also wealthy European, primarily British, investors. The purchase by these European investors of large tracts of land in the newly opened territories concerned the federal government to such a degree that Congress responded by passing the Territorial Land Act of 1887. This Act prohibited the holding of large tracts of land by aliens not intending to become naturalized citizens of the United States. Several midwestern states followed suit by enacting similar alien land ownership laws of their own. Some of these laws remain in force today. (MASON, 1994, p. 460).

No final do século XIX, havia uma tendência de diminuir ou abolir as restrições, entretanto, diante do medo da perda do território para estrangeiros que não tinham o interesse de se tornarem cidadãos americanos, as elites políticas *convergiram* pela introdução do controle da terra com base na nacionalidade:

However, beginning with the United States independence and extending to the late nineteenth century, there was a “uniform tendency toward dilution or abolition of the common law exclusion of alien” land ownership through legislation and judicial interpretation. The abolitionist trend slowed during the late 1800s when the first wave of alien land laws swept over the nation. Congress passed the Territorial Land Act of 1887, which forbade extensive alien landholding in the organized territories, except by immigrant farmers who had applied for citizenship. (MORRISON, 1976 *apud* SHAPIRO, 1993, p. 220).

O segundo fator que gerou o aumento da regulamentação da propriedade estrangeira ocorreu entre as duas guerras mundiais (1919 – 1938), onde a intolerância racial e o medo de agricultores asiáticos adquirirem terras, principalmente na Califórnia, levou a uma série de leis destinada a negar aos asiáticos o direito de possuir terras. A natureza restritiva da legislação ganhou força e se espalhou da Califórnia para outros estados do oeste e meio-oeste dos EUA:

agrícola nos estados do centro-oeste do país durante a metade do século XIX, em meio ao receio da permanência de vinculação de alguns estados com a Coroa Britânica. Embora essa lei não tenha efeito, atualmente, nos cinquenta estados, ela sinaliza a prevenção estadunidense em relação àqueles que não declaram a sua intenção de se tornarem residentes ao pretenderem adquirir bens imóveis no país (MASON, 1994, p. 463).

The second round of increased regulation of alien land ownership in the United States occurred during the first half of this century, particularly between the two World Wars. Racial bigotry and fear of Asian farmers, mostly in California, led to a spate of laws aimed at denying Asians the right to hold land. This legislation gained momentum and spread from California to other western and midwestern states. (MASON, 1994, p. 459).

Após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a Suprema Corte recuou no entendimento firmado, em 1923, no caso *Terrace v. Thompson*, para preconizar que os estados teriam a competência para definir e delimitar direitos de propriedade, numa nítida separação de jurisdição em relação à esfera federal. Entretanto, essa autonomia não autorizava discriminação com base na nacionalidade. Seguindo a orientação do Judiciário, alguns estados começaram a voluntariamente eliminar suas restrições:

The Supreme Court upheld these laws in 1923, holding in *Terrace v. Thompson* that states had the power to "define and delimit property rights" within their borders. The advent of the conflict with Japan in World War II accelerated the trend toward regulations of this sort. After the war, the Supreme Court retreated from the hard line position of *Terrace* and hinted that if the question were squarely presented, it might entirely reverse its position regarding state land laws that discriminated against Asians. Following the Supreme Court's lead, states voluntarily began to repeal their discriminatory land laws. However, remnants of these laws remain on the books in a few states. (MASON, 1994, p. 461).

O terceiro fator que teria motivado a permanência de leis restritivas em vários estados foi o surgimento do bloco comunista após a Segunda Guerra Mundial. Alguns estados estavam preocupados em relação a como prevenir o “desvio de riqueza americana para governos totalitários”, por meio da propriedade da terra à “nação inimiga”. A legislação também refletiu a preocupação com o princípio da reciprocidade entre países em matéria de direito sucessório de propriedade de terra sob titularidade estrangeira (MASON, 1994, p. 461).

O quarto momento encontra-se caracterizado na década de 70, quando as nações começaram a se mover em direção a economias mais integradas e os EUA se depararam com o medo de terem suas terras compradas por estrangeiros. O receio do descontrole frente ao interesse internacional em terras levou elites políticas decisórias ao estabelecimento de mecanismos institucionais para coleta de informações em relação ao investimento no país.

Entretanto, como a inovação institucional ocorreu em nível federal, alguns estados seguiram com suas próprias exigências, evidenciando um alto grau de autonomia em sua esfera federativa:

Finally, interest in alien land regulation intensified in the 1970s as the states of the world began moving toward more integrated economies. Increases in foreign investment in the United States sparked fear that the United States might soon be owned entirely by foreigners. Policy makers reacted to these concerns by attempting to establish guidelines and disclosure requirements regarding foreign investment in the United States. Although most legislation during this latest round of increased regulation was federal, some states followed with disclosure requirements and restrictions of their own. (MASON, 1994, p. 462).

A esfera estadual manteve, então, sua autonomia governamental tão somente em relação ao exercício do direito de propriedade. Por sua vez, a não interferência na esfera federal foi garantida pelo Judiciário considerando as tensões criadas pelo sistema federativo.

A diferença de perspectiva de preocupação governamental entre entes federativos, somada ao modelo estadual de visão sobre a propriedade estrangeira, reforça a evidência de que o tipo de federalismo adotado nos EUA no controle da aquisição de terras por estrangeiros é *layer cake*. Em outras palavras, os dados relativos à titularidade estrangeira em terra, nos estados, são coletados apenas pelo governo federal, por meio de mecanismo próprio, qual seja, a AFIDA, sem expectativa institucional de contrapartida, cooperação ou parceria entre entes federados.

Há uma aparente ambiguidade no tratamento dado por alguns estados no que se refere a um estrangeiro receber terras por descendência. Muitas legislações estaduais têm retirado essa restrição, sendo necessária uma análise especializada sobre as normas, já que há níveis variados de complexidade e raramente seguem um mesmo texto. Mesmo com o uso da expertise ou *know-how*, nem sempre a conclusão gera uma certeza em relação sucessão:

Under the English common law, an alien could take no title by descent, and while the alien could obtain title by purchase or devise, such a title was subject to forfeiture to the sovereign by an appropriate proceeding. Many state constitutional and legislative provisions have eliminated or modified this disability, but at the present time, over half the states have some limitation on either the ownership or the inheritance of land by nonresident aliens. *The restrictions involve varying degrees of complexity and ambiguity and rarely follow a common wording.*

The principal causes of ambiguity are: (a) the absence of any express grant of rights to nonresident aliens in the constitutions or statutes of a state; (b) the granting of specific but limited rights; and (c) the repeal or amendment of prior constitutional or legislative provisions leaving a more limited statement or no statement at all. The total number of such states is not great, but in each case where there is a gap or silence in the granting of rights, it is necessary to examine whether the common-law restrictions apply and, in the case of an amendment or repeal, the legislative intent. This cannot always be done with certainty. (WESTLAWNEXT, 2013, grifei).

É possível categorizar o tratamento estadual em relação à aquisição de terras por estrangeiro em sete grupos. Conforme se observa do **Quadro 5**, nem todos os estados impõem restrições em relação a essa aquisição¹²⁹.

O **Grupo 1** é aquele que não impõe restrições a estrangeiro na aquisição da propriedade em território americano. Esse grupo é o que congrega a maior quantidade de estados e evidencia a inexistência de restrições ao exercício do direito hereditário ou sucessório envolvendo terra.

Já o **Grupo 2** baseia suas restrições no princípio da reciprocidade de tratamento, ou seja, a restrição ao exercício do direito de propriedade ocorre de maneira análoga entre os países. Essa mesma vinculação à reciprocidade também é evidenciada no **Grupo 7**, que aceita o direito sucessório para aquisição da propriedade desde que haja acordo entre os EUA e o país da origem do estrangeiro.

¹²⁹ O quadro a seguir é resultante da compilação de leis estaduais consultadas pela autora, com auxílio do banco de dados *WestLawNext Legal Research*, disponibilizado pela *Harvard Law University*, e ainda, uma generalização das evidências constantes dos trabalhos de Sullivan, 1962; Azevedo, 1982; Shapiro, 1993, considerados nesta pesquisa.

O **Grupo 3**, por sua vez, fixa sua restrição no contexto de ameaça ou risco da propriedade estrangeira, prevendo a retenção do imóvel pelo governo. Essa restrição teria origem em um passado bélico à semelhança do **Grupo 6** que limita o direito de propriedade em tempos de paz.

Os estados categorizados no **Grupo 4** mostram-se mais preocupados com a residência do estrangeiro na localidade e com o tamanho da área a ser adquirida, impondo, por vezes, prazos para o término da titularidade ou posse sobre a terra. Alguns estados que compõem este grupo desenvolveram mecanismos semelhantes à AFIDA para controle da aquisição de terras. Entretanto, não há evidência, nos instrumentos legais analisados, de qualquer cooperação ou compartilhamento de dados entre a esfera estadual e a federal.

O **Grupo 5** restringe a aquisição de bem minerais, por meio da propriedade da terra, para estrangeiro não-residente. Analisando-se o arcabouço normativo dos estados que compõem o **Grupo 6**, verifica-se a limitação do exercício ao direito de propriedade em tempos de paz.

No **Grupo 7**, tem-se o estado do Kansas como, aparentemente, o mais restritivo dos estados, uma vez que somente autoriza o exercício do direito sucessório de estrangeiro quando existente acordo do país de origem com os EUA.

Quadro 5 - A aquisição de terras nos estados americanos

ESTADO	LEGISLAÇÃO ESTADUAL	TRATAMENTO
GRUPO 1	Sem restrições à nacionalidade do proprietário estrangeiro residente ou não residente	
ALABAMA	Ala.Code 1975 § 35-1-1	Não impõem restrições a estrangeiro residente ou não residente a adquirir propriedade considerando o direito de sucessão.
	Ala.Code 1975 § 43-8-56	
ARIZONA	A.R.S. § 14-2111	
ARKANSAS	Ark. Code Ann. §§ 18-11-101	
	A.C.A. § 28-9-211	
CALIFORNIA	California: Const. art. I, § 20	
	Cal.Civ.Code § 671	
	Cal.Prob.Code § 6411	
COLORADO	Colorado: Const. art. II, § 27	
	Colo. Rev. Stat. § 15-11-111	
DELAWARE	Del. Code Ann. tit. 12, 507; tit. 25, §§ 306-308	
FLORIDA	Fla. Stat. Ann. § 732.1101	
HAWAII	Haw. Rev. Stat. § 560:2-111	
IDAHO	Idaho Code §§ 15-2-112, 55-103	
ILLINOIS	765 IL Comp. Stat. Ann. 60/7	
MAINE	Me. Rev. Stat. Ann. tit. 33, § 451; tit. 18-A, § 2-112	
MICHIGAN	Mich. Comp. Laws Ann. § 700.2111	
MINNESOTA	Minn. Stat. Ann. § 500.221	
MONTANA	Mont. Code Ann. § 72-2-121	
NEVADA	Nev. Rev. Stat. § 111.055	
NEW HAMPSHIRE	N.H. Rev. Stat. § 477:20	
NEW MEXICO	N.M. Stat. Ann. § 45-2-111	

NORTH DAKOTA	N.D. Cent. Code § 30.1-04-12	
OHIO	Ohio Rev. Code Ann. § 2105.16	
RHODE ISLAND	R.I. Gen. Laws § 34-2-1	
TENNESSEE	Tenn. Code Ann. § 66-2-101	
TEXAS	Tex. Prob. Code Ann. § 41(c) (repealed)	
	Prop. Code Ann. § 5.005	
UTAH	Utah Code Ann. § 75-2-111	
WASHINGTON	Wash. Rev. Code § 64.16.005	
VERMONT	Não prevê perda de propriedade detida por estrangeiros, residents ou não residents. State v. Boston, Concord & Montreal RR, 25 Vt. 433 (1853)	
WEST VIRGINIA	W. Va. Code § 42-1-4	
WISCONSIN	Wis. Stat. §§ 710.01	
	Wis. Stat. §§ 710.02	
GRUPO 2	Restrições com base na reciprocidade de tratamento entre países	
LOUISIANA	LA. Civil Code art. 1490 (1952). LA. Const. art. 19, § 21 (1955).	A previsão de reciprocidade é aplicada apenas a propriedades adquiridas no caso de transmissão <i>intervivos</i> ou <i>mortis causa</i> . As restrições a estrangeiros estão no texto constitucional.
NEBRASKA	Neb. Rev. Stat. § 4-107	
NORTH CAROLINA	N. C. Gen. Stat. §§ 64-3 to -5	
OKLAHOMA	Okla. Stat. Ann. tit. 60, § 121	
VIRGINIA	Va. Code Ann. § 55-1	
WYOMING	Wyo. Stat. § 2-4-105	
GRUPO 3	Estabelece direito de retenção do imóvel no caso de estrangeiro inimigo ou risco no exercício da propriedade	
CONNECTICUT	Conn. Gen. Stat. § 45a-449	
MARYLAND	Md. Code Ann., Est. & Trusts § 9-108 (cf. Md. Code Ann., Real Prop. § 14-101)	
MASSACHUSETTS	Mass. Gen. Laws Ann. ch. 206, §§ 27A, 27B	
NEBRASKA	Neb. Rev. Stat. § 4-107	
NEW JERSEY	N.J. Rev. Stat. § 3B:23-22	
NEW YORK	N.Y. Sur. Ct. Proc. Act §§ 2218 (1), (2), (3), (4)	
GRUPO 4	Proíbe a propriedade da terra a não residentes ou estabelece restrições em relação ao tamanho da área e ao período de tempo da propriedade por estrangeiros	
ALASKA	Alaska Stat. § 38.05.105	
D.C.	D.C. Code Ann. § 45-1301	
	48 U.S.C.A. § 1503	

INDIANA	Ind. Code §§ 32-22-2-5	
IOWA	Iowa Code §§ 567.1 to 567.11. Transferred to §§ 9L.1 to 9L.12 by Acts 2002 (79 G.A.) ch. 1195, § 10	Adota um mecanismo semelhante à AFIDA.
KENTUCKY	Ky. Rev. Stat. Ann. §§ 381.290	
	381.300	
	381.320	
	381.330	
	381.340	
391.030(1)(b)		
MISSISSIPPI	Miss. Code Ann. § 89-1-23	Impõe restrição à aquisição de terras agrícolas.
MISSOURI	Mo. Rev. Stat. § 442.560	
	Mo. Rev. Stat. § 442.566	
	Mo. Rev. Stat. § 442.571	Impõe controle da terra agrícola por meio do Departamento de Agricultura estadual.
OKLAHOMA	Okla. Const. art. 22, § 1	
	Okla. Stat. Ann. tit. 60, § 123	
PENNSYLVANIA	68 Pa. Cons. Stat. §§ 41 to 47 (with an exception for Class A beneficiaries—lineal descendants and ancestors—who may hold agricultural land on the same terms as a citizen)	
SOUTH CAROLINA	S.C. Code Ann. §§ 27-13-30, -40	
	S.C. Code Ann. §§ 27-13-40	
SOUTH DAKOTA	S.D. Codified Laws Ann. §§ 43-2A-1 to -7	Impõe limite máximo de acres para aquisição da propriedade agrícola e remete à observância da AFIDA em nível federal.
GRUPO 5	Estabelece restrições à aquisição de direitos minerais por estrangeiro não residente	
OREGON	Or. Rev. Stat. §§ 273.255	
	517.010	Impõe restrições à propriedade estrangeira baseada na exploração mineral.
	517.044	
GRUPO 6	Autoriza o direito de sucessão de propriedade a estrangeiro em tempo de paz	
GEORGIA	Ga. Code Ann. § 1-2-11	
GRUPO 7	Proíbe direito sucessório a estrangeiro não residente salvo se houver acordo dos EUA e o país de origem	
KANSAS	Kan. Stat. Ann. § 59-511.	Restringe o exercício do direito sucessório a estrangeiro não-residente à existência de acordo dos EUA como país de origem.

Fonte: Elaboração própria, a partir de Sullivan (1962), Azevedo (1982) e Shapiro (1993) e WestLawNext, 2015.

Verifica-se da coletânea de legislação estadual que existe uma grande variedade de tratamento do acesso ao direito de propriedade por estrangeiro nos estados americanos, não havendo mecanismos institucionais que coordenam o jogo do controle da aquisição de terras por estrangeiros, considerando a centralidade de poder federal evidenciado por meio da AFIDA.

A grande maioria das leis estaduais refere-se a restrições envolvendo o direito sucessório de propriedade em território americano por estrangeiro. Poucos estados preocupam-se com o controle da aquisição de terras agrícolas. Quando há evidência dessa preocupação governamental, como é o caso dos estados de Iowa, Mississippi, Missouri e South Dakota, não há indicação de mecanismos compartilhados de dados entre esfera estadual e federal.

Segundo se observa, ainda, do **Quadro 5**, enquanto alguns estados tiveram as mesmas leis por um século ou mais, vários outros renovaram a legislação para dar aos estrangeiros residentes maior liberdade de negociação, mantendo restrições à aquisição de terras por estrangeiros a não-residentes.

Essa disparidade entre jurisdições estaduais reflete diferenças no tratamento da propriedade estrangeira nos EUA, em geral, haja vista a diversidade de interesse estadual no regulamento do investimento imobiliário:

The foregoing survey of federal and state law as it affects entry level regulation of foreign investment in U.S. real estate suggests that great disparity exists in the treatment accorded to foreign real estate investors from state to state. Also noteworthy is the fact that while some states have had the same alien land laws for a century or more, several others have revamped their old laws to give *resident* aliens greater freedom and then enacted new restrictions on the acquisition of farmland by *non-resident* aliens. These differences among state jurisdictions reflect the dissimilarities in attitudes across the country toward foreign investment in general, as well as the different interests that each state wishes to protect in its regulation of real estate investment by aliens. (AZEVEDO, 1982, p. 47, grifos no original).

Assim, como a regulamentação de investimento estrangeiro em bens imóveis tende a ser mais volátil no estado que em nível federal, cabe ao investidor estrangeiro

fazer um balanço das atitudes locais em relação ao exercício do direito real de propriedade - *real property* -, antes de se comprometer a investir nos EUA:

Accordingly, future regulation of foreign real estate investment very likely will be most volatile at the state and not the federal level. Although the moods of Congress are important, it behooves a foreign investor to take stock of the local attitudes toward real estate acquisitions by foreign interests before he undertakes to invest in real property in the United States. (AZEVEDO, 1982, p. 47).

A autonomia do governo federal e estadual na condução dos mecanismos de controle da propriedade estrangeira da terra, seja por meio de monitoramento (esfera federal) ou restrições ao exercício do direito de propriedade, especialmente sucessório (esfera estadual), evidencia uma rede institucional complexa, chegando a representar uma confusa “colcha de retalhos” – *confusing patchwork*- para o investidor estrangeiro:

Thus, from a common law beginning that dictated almost total exclusion of aliens from land ownership, the United States has significantly eased restrictions on foreign ownership of United States lands. Important restrictions still exist, however, in the form of responses to perceived problems that have arisen during the development of the United States. The laws of the various states and the United States reflect these origins and responses to problems in a variety of ways, forming a confusing patchwork of alien land ownership regulations. (MASON, 1994, p. 462).

Os investidores estrangeiros podem enfrentar diferentes requisitos para adquirir a propriedade da terra a depender do estado. Esse arranjo federativo, que envolve exigências de âmbito federal e estadual, só funciona para *confundir* o investidor em território americano, mesmo com a tentativa do governo federal em simplificá-lo por acordo internacional:

In reality, alien land laws present several severe political problems. State alien land regulations may infringe on the federal government's foreign policy and treaty making ability. Although federal treaties are superior to inconsistent state laws, provisions of state laws often do not explicitly contradict federal treaties, but only operate in addition to them. Thus, alien investors are subject both to federal treaties and state land holding laws. Alien investors may face different requirements in different states. This arrangement only operates to confuse the investing landscape in the United States, even when the federal government has attempted, by treaty, to simplify it. (MASON, 1994, p. 482).

As medidas protecionistas dentro dos EUA podem refletir limitações na negociação em mercados imobiliários do exterior, principalmente porque muitas delas estão baseadas em leis estaduais que se tornaram *obsoletas*:

The most serious negative policy implication of alien land ownership laws is that such measures may evoke a Protectionist attitude from foreign states. If this occurs, United States investors abroad may see their ability to operate in foreign real estate markets severely curtailed. Limiting investor ability, whether United States or alien, can only lead to increased world polarization which, in the long-run, can only lead to increased international friction. Therefore, although some limited public policy rationales exist to justify alien landholding regulation, for the most part policy reasons behind many of the existing laws have now become obsolete. (MASON, 1994, p. 483).

Por outro lado, com o aumento do protagonismo estadual em assuntos domésticos, especialmente econômicos frente à internacionalização das indústrias e à globalização dos mercados, os estados buscam atrair capital externo para maximizar o emprego. Essas iniciativas, entretanto, acabam elevando os problemas para o nível de decisão política federal em virtude da competência dessa esfera para negócios estrangeiros:

Furthermore, the internationalization of industries and the globalization of markets has affected local communities as foreign imports compete with local industries, and as capital flows more freely in and out of state jurisdictions raising the specter of job displacement. States have increasingly gone abroad to attract needed capital and to maximize local employment as more United States firms locate in other countries. Such state initiatives raise problems at the national policy-making level. (TATE, 1990, p. 3).

Constata-se que a propriedade estrangeira da terra é regulada simultaneamente em nível federal e estadual: “[*l*]and ownership by nonresident alien investors in the United States is regulated simultaneously at the federal and state levels” (AZEVEDO, 1982, p. 27). Entretanto, o foco de preocupação governamental é distinto e não há cooperação entre as unidades burocráticas dos diferentes níveis de governo no que se refere ao controle de terras agrícolas.

Enquanto o foco federal está no controle da aquisição da propriedade e na soberania do país em gerir seu território frente ao interesse estrangeiro em terra, na esfera estadual, a visão está nos requisitos para o exercício do direito de propriedade. Cada ente governamental tem um nível de preocupação específico, evidenciando, assim, o tipo *layer cake* no desenho institucional.

Observa-se, ainda, uma *mistura de leis na raiz do processo* de titularidade estrangeira sobre a terra e que a tensão existente no sistema federativo não demonstra uma

cooperação antagônica que tenderia a um tipo de federalismo *marble cake*, mas sim *layer cake*.

Não foi possível identificar um *balanceamento entre centros de poder* ou um “sistema de compartilhamento” de atividades entre esferas de diferentes níveis governamentais, onde os funcionários de todos os níveis fariam tudo junto.

Analisando-se o regramento estadual, nota-se que a atual autonomia federativa dos estados não reflete eventual interesse de controle desse nível governamental e que, de fato, há certa obsolescência em alguns regramentos, especialmente aqueles que limitam a propriedade da terra aos estrangeiros, cujo país de origem é considerado uma nação inimiga ou inimigo de guerra ou aceitam aquisições em tempos de paz.

Os instrumentos burocráticos em relação à propriedade da terra foram configurados por alguns estados no sentido de restringir o exercício do direito do estrangeiro em adquirir terras. Nesse sentido, tais mecanismos não possuem natureza de controle e não buscam cooperação ou parceria em fluxo de informações entre esferas governamentais, características estas que poderiam caracterizar um sistema federativo tendente ao tipo *marble cake*.

2.6. *American framework*

Segundo Platt (2004, p. 209-210), o conceito jurídico ou legal de propriedade nos EUA faz distinção entre duas classes, a real e a pessoal, ou seja, propriedade de bens imóveis e de bens móveis. Os direitos reais de propriedade – *real property* – seriam, em linhas gerais, aqueles relativos às terras, aos prédios, à vegetação, aos minerais do subsolo e, em alguns estados, aos direitos de água relativos a setores específicos de terra¹³⁰.

¹³⁰ Nas palavras do autor: “[r]eal property includes physicalland, buildings, vegetation, subsurface minerals, and, in some states, water rights pertaining to specific tracts of land. Personal property consists of “chattels” or physical objects owned by an individual-such as furniture, works of art, computers, motor vehicles, livestock, clothing -virtuall anything other than real property that can be owned” (PLATT, 2004, p. 209-210). Sobre a

A terra conceituada como *real property* possui dimensão tridimensional, ou seja, inclui a superfície (plano horizontal) e o subsolo (plano vertical): “[...] *the ownership of real property extends both horizontally across the surface area of the site but also vertically downward and upward to the limits of practical or legal feasibility*” (PLATT, 2004, p. 210).

Isso significa que a propriedade da terra – *landownership* - inclui os direitos minerários de subsolo e aéreo sobrejacente, nos limites autorizados pelo zoneamento local e regulamentos de tráfego aéreo. Em outras palavras, o conceito de terra nos EUA é amplo e digno da máxima: “*cujus est solum, ejus est usque ad coelum ad infernos*” (PLATT, 2004, p. 210), conforme ilustra a **Figura 3**:

Figura 3 - Dimensão tridimensional da propriedade da terra (EUA)

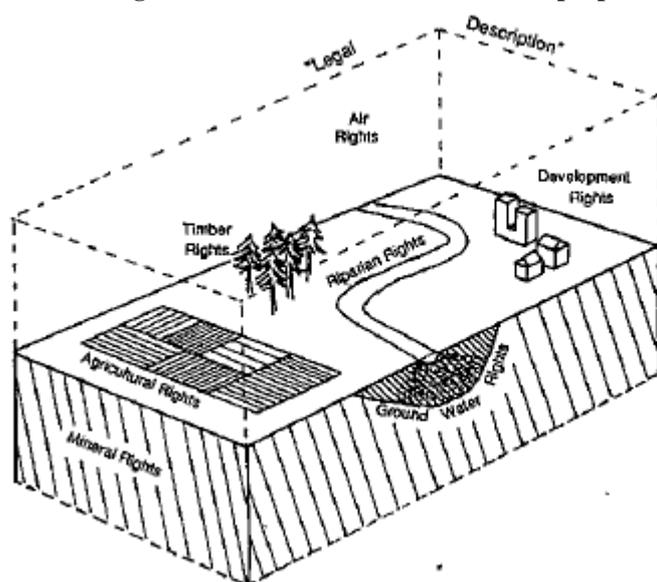


FIGURE 7-1
The geography of
legal rights in land:
Elements of real
property ownership.

Fonte: Platt (2004, p. 211).

A lei encontra-se codificada no *United States Code* (7 US Code §3508), que apresenta uma categorização ampla do termo “estrangeiro” para fins de aplicação da norma. O regulamento da AFIDA está em capítulo específico do Code of Federal Regulations (7 CFR

expressão *real state*, assim esclarece Soares (2000, p. 35); “real (pronuncia-se *rial*), no sentido de ‘*property of land, any natural resources, and buildings, contrasted with personal estate*’; Hornby, verbete: *real state*; portanto: propriedade imobiliária”.

78I)¹³¹, que estabelece a rotina burocrática do governo federal perante os particulares, com riqueza de detalhes¹³².

Analisando-se o *american framework* do controle das aquisições de terras por estrangeiros, verifica-se que a macro diretriz política de monitoramento está a cargo do USDA¹³³, instituição do governo federal, que conduz a política baseada nos dados levantados por meio da AFIDA. O suporte técnico burocrático ocorre através da *Farm Service Agency* (FSA), vinculada ao referido Departamento¹³⁴.

A FSA é uma agência de âmbito nacional cujas funções são gerenciadas em Washington – DC. A agência possui escritórios de representação – *FSA offices* - em 48 estados, além do Hawaii e Puerto Rico¹³⁵. Dentro da estrutura organizacional dessa agência, o núcleo da AFIDA integra a unidade burocrática do *Natural Resources Analysis Group* (NRA), setor que é subordinado ao *Economic and Policy Analysis* (EPAS)¹³⁶. A unidade da AFIDA, em Washington – DC, é responsável pela produção de relatórios anuais sobre o nível de participação estrangeira em *agricultural land*¹³⁷. Pela estrutura organizacional da AFIDA, verifica-se que não há participação dos estados no arranjo burocrático. O poder federal é estruturante e é distribuído por meio das unidades e subunidades burocráticas da USDA.

¹³¹ O detalhamento das exigências do relatório sobre quem, o que, quando e onde o investidor deve reportar seu investimento (*who must report, what to report, when to report, e where to report*) perante a agência está estabelecido no 7 CFR Part 781.

¹³² A última atualização do 7 CFR 781 é datada de 29 de dezembro de 1995 em virtude de emenda realizada na parte relativa às penalidades ao particular (Part 781: [Disclosure of Foreign Investment in Agricultural Land \[7 Cfr 781 \]](#) [Last Fr Update: 29-Dec-1995]). Disponível em: <http://cfr.regstoday.com/7cfr781.aspx>. Acesso: 15/12/2014.

¹³³ O Executivo federal dos EUA é integrado pelo Presidente, Vice-Presidente e o denominado *The Cabinet* que congrega quinze departamentos, entre eles o USDA. Compete ao USDA planejar e executar a política agrícola e de alimentos. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/1600/executive-branch#cabernet>. Acesso: 28/07/2015.

¹³⁴ A distribuição dos *State offices*, unidades federais nos estados, pode ser visualizada em: <http://www.fsa.usda.gov/FSA/stateOffices?area=stoffice&subject=landing&topic=landing>. Acesso: 09/02/2015.

¹³⁵ A estrutura e organização da FSA encontram-se disponíveis em: <http://www.fsa.usda.gov/about-fsa/structure-and-organization/index>. Acesso: 28/07/2015.

¹³⁶ As atribuições institucionais do EPAS e sua subunidade NRA podem ser conhecidas no endereço eletrônico: <http://www.fsa.usda.gov/programs-and-services/economic-and-policy-analysis/index>. Acesso: 05/12/2015.

¹³⁷ Os relatórios encontram-se disponíveis em: <http://www.fsa.usda.gov/programs-and-services/economic-and-policy-analysis/afida/index>. Acesso: 05/12/2015.

O núcleo da AFIDA, composto de três especialistas dentro do NRA, do EPAS (JONHSON, 2015), é informal, na medida em que não é oficialmente identificado na estrutura organizacional da FSA¹³⁸. Esse núcleo possui uma rede de informações que conta com o apoio dos *FSA offices*, distribuídos por *County* de cada estado, e ainda dos corretores de imóveis – *realtors*-, além dos *County Government Employees (County Register of Deeds Office and/or County Treasurers' Offices)*¹³⁹. Estes últimos são importantes ferramentas institucionais na medida em que informam aos investidores estrangeiros as regras relativas a AFIDA. Especialista desse núcleo acredita que poucos investidores estrangeiros desconhecem as exigências legais, haja vista que tal arranjo organizacional tem se mostrado satisfatório ante aos resultados obtidos (JOHNSON, 2015). Logo, sob a perspectiva dessa unidade, há uma confiança no sistema, o qual para alcançar as informações desejadas, remete para especialistas da área a divulgação das exigências, cujo *know-how* ou expertise auxilia o investidor.

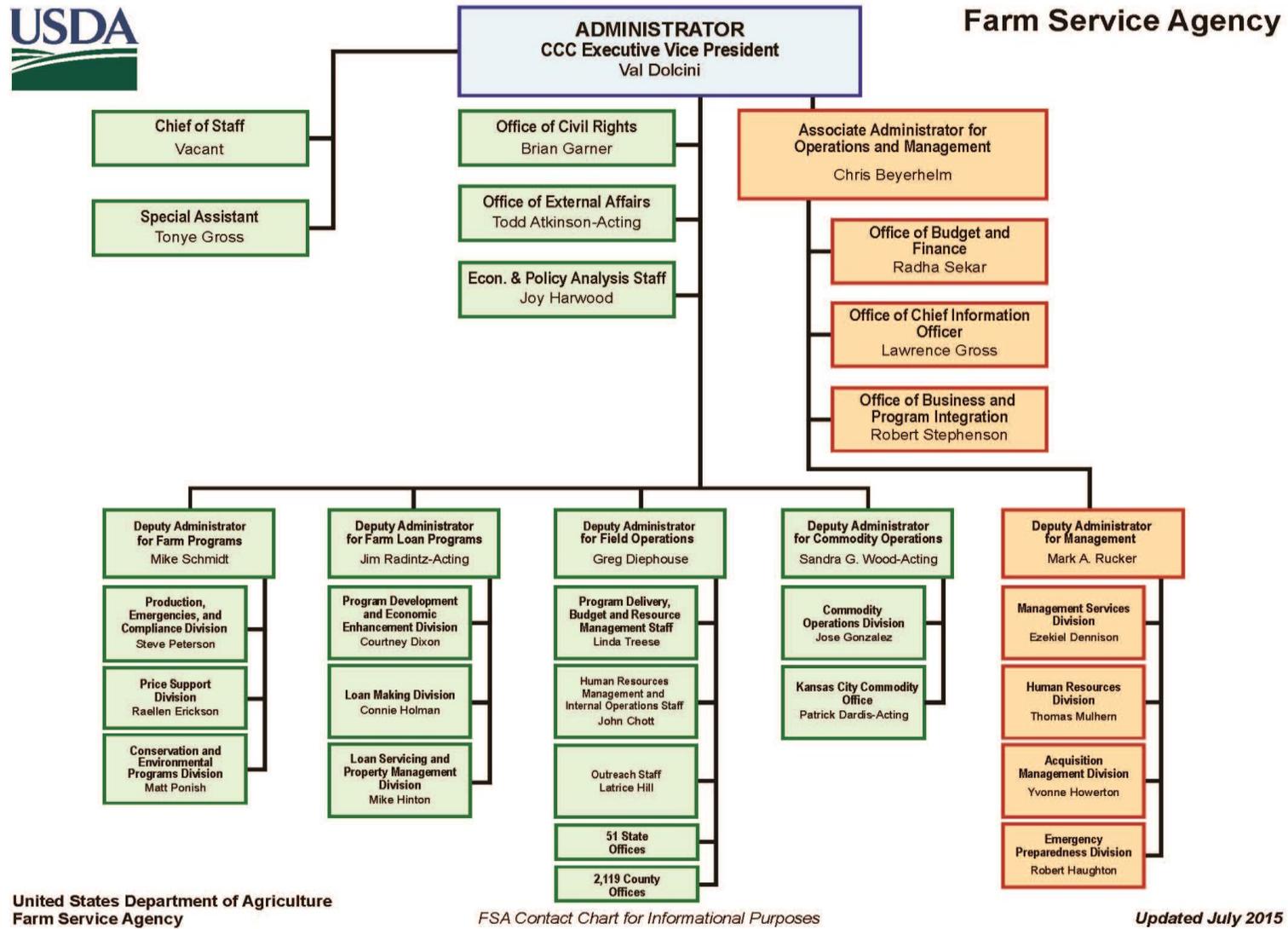
Assim, embora o núcleo AFIDA, responsável pela compilação dos dados, entenda confiável a rede de divulgação das exigências de nível federal, há registros em contrário, ou seja, no sentido de que muitos advogados e corretores de imóveis desconhecem as imposições da AFIDA. É o que evidencia o estudo técnico divulgado por organização americana com o objetivo de prevenir e alertar advogados no campo destinado à AFIDA no setor imobiliário “[...] *Most attorneys and real estate agents are unaware of this requirement, even though the FSA offices send out annual reminders to local attorneys and real estate agents*” (PROFESSIONAL LIABILITY FUND, 2006).

De acordo com a ilustração da **Figura 4**, o núcleo burocrático da AFIDA no âmbito da EPAS não se encontra identificado no organograma institucional do USDA:

¹³⁸ Conforme se observa do organograma divulgado pela FSA. Disponível em: https://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA_File/fsa_org_chart.pdf. Acesso: 03/02/2016.

¹³⁹ Atualmente, existem 3.143 *counties* nos EUA, distribuídos em 48 estados. Não há *county* em Louisiana. Já no Alaska, o termo *county* significa uma área designada pelo *State Agricultural Stabilization and Conservation Committee* [7 CFR 781.2 (d)]. Entretanto, mesmo havendo essas diferenciações em relação à existência de *counties*, há escritório da AFIDA nos cinquenta estados. Informações sobre o número de *counties* nos EUA encontram-se disponíveis em: <http://www.mapsofworld.com/usa/county-maps/>. Acesso: 28/07/2015.

Figura 4 - Estrutura organizacional da FSA (EUA)



Fonte: USDA(2015).

O formulário FSA-153 da AFIDA é a ferramenta por meio do qual o governo federal, através da FSA, recebe informações detalhadas sobre investimento direto e indireto em terras agrícolas - *agricultural land* - nos EUA¹⁴⁰. Entretanto, esse formulário eletrônico não é de fácil ou rápida compreensão a um investidor que não conhece o arranjo organizacional americano imposto pela AFIDA¹⁴¹. Entende-se como *agricultural land*, a porção de terra localizada em um ou mais estados americanos que seja utilizada para fins agrícolas, florestais ou produção madeireira¹⁴².

A AFIDA considera “estrangeiro”: a pessoa estrangeira ou *foreign person*, o indivíduo estrangeiro e a pessoa jurídica estrangeira, esta com sede no exterior, os governos estrangeiros e as empresas domésticas ou nacionais com participação estrangeira. É considerado indivíduo estrangeiro aquele que não é nacional, não possui cidadania americana ou não possui o *status* de legalmente admitido para residência permanente¹⁴³. Na categoria estrangeira, avalia-se o *significant interest* (significante interesse) ou *substantial control* (controle substancial).

¹⁴⁰ Disponível em: <http://www.fsa.usda.gov/index>. Acesso: 03/02/2016.

¹⁴¹ As informações disponibilizadas pela USDA sinalizam a competência da FSA, logo as informações não são encontradas nesse Departamento, mas sim, em ambiente institucional da agência. É necessário explorar a página eletrônica da FSA para encontrar o formulário eletrônico FSA-153 e informações correlatas. Em outras palavras, um *know-how* mínimo é requerido do particular para compreender *qual* instituição americana detém o poder regulador sobre o controle da aquisição de terras por estrangeiro e *de que maneira* o interessado a ela se submete. Em um primeiro momento, a tendência é acreditar que não há esse tipo de controle, assim como não haveria exigências a serem cumpridas e que as terras estariam livres de negociação a quem “tem dinheiro” (DELGADO, 2013). A entrevista com funcionário do *International Human Rights Clinic Center* da Harvard Law, em 21 de junho de 2013, ocorreu no momento em que esta investigação estava sendo iniciada. Essa mesma percepção de que tendo dinheiro compram-se terras nos EUA foi praticamente constante em algumas entrevistas-conversa realizadas durante o estudo de campo, em especial nos ambientes acadêmicos da UMASS e CIBS. O formulário é encontrado na lista de requerimentos eletrônicos da FSA, e exige prévio conhecimento do assunto para ser ali identificado. Nesse sentido, explorar: <http://forms.sc.egov.usda.gov/eForms/searchAction.do>. Acesso: 06/01/2016.

¹⁴² EUA. [7 USC 3508]. “*Definitions. (1) the term “agricultural land” means any land located in one or more States and used for agricultural, forestry, or timber production purposes as determined by the Secretary under regulations to be prescribed by the Secretary; [...]*”. Este trabalho considera essas diferentes destinações do imóvel rural ao utilizar a expressão “terra agrícola” para a tradução de “*agricultural land*”.

¹⁴³ EUA. [7 USC 3508]. “*(3) the term “foreign person” means: (A) any individual (i) who is not a citizen or national of the United States; (ii) who is not a citizen of the Northern Mariana Islands or the Trust Territory of the Pacific Islands; or (iii) who is not lawfully admitted to the United States for permanent residence, or paroled into the United States, under the Immigration and Nationality Act [8 U.S.C. 1101 et seq.]; (B) any person, other than an individual or a government, which is created or organized under the laws of a foreign government or which has its principal place of business located outside of all the States; [...]* (4) the term “person” includes any individual, corporation, company, association, firm, partnership, society, joint stock company, trust, estate, or any other legal entity”.

O termo *person* utilizado na lei possui sentido amplo, abrangendo indivíduo, corporação, empresa, associação, firma, parceria, sociedade, sociedade anônima, *trust*, propriedade ou qualquer outra entidade legalmente criada e organizada segundo leis não-estadunidense e que possua o principal local de atividade comercial fora dos estados americanos ¹⁴⁴.

Entre as informações impostas ao particular no preenchimento do formulário FSA-153, destaca-se a qualificação do indivíduo ou governo estrangeiro que detém o significativo interesse ou controle substancial da pessoa estrangeira – *foreign person*.

No caso desse interesse ou controle não ser exercido por indivíduo ou governo estrangeiro, a AFIDA trata essa entidade estrangeira como uma *holder* e exige informações sobre a natureza e o nome da pessoa estrangeira que detém o interesse ou controle, o país de criação ou organização e o principal local de exercício de atividade empresarial.

As “pessoas estrangeiras” ou *foreign person* que adquirem, vendem ou possuem interesse em terras agrícolas devem divulgar as transações imobiliárias ao Secretário do USDA dentro de um prazo de noventa dias da finalização do negócio, aquisição ou transferência da propriedade ¹⁴⁵.

Percebe-se que o conceito de estrangeiro possui uma significativa amplitude para fins de conhecimento do comando do negócio. Esse sentido amplo remete a burocracia para uma análise mais ampla do fenômeno da compra de terras por estrangeiro e, assim, para a configuração das investigações no sentido de considerar variações da presença estrangeira

¹⁴⁴ Para o propósito da AFIDA, são também considerados estados: *District of Columbia, Commonwealth of Puerto Rico, Northern Mariana Islands, Guam, the Virgin Islands, American Samoa, the Trust Territory of the Pacific Islands*, e qualquer outro território sob posse dos EUA. Fonte: EUA. 7 C.F.R. § 781.2(1).

¹⁴⁵ Destaca-se que a AFIDA utiliza a expressão *foreign person* de maneira abrangente para sujeitar indivíduos, empresas e governos não-nacionais (*foreign government*) com sede fora dos EUA, bem como empresas criadas sob a legislação estadunidense, ao procedimento burocrático perante o Secretário do Departamento de Agricultura – USDA. EUA. Sec. 2. [7 U.S.C. 3501] “(a) Any foreign person who acquires or transfers any interest, other than a security interest, in agricultural land shall submit a report to the Secretary of Agriculture not later than 90 days after the date of such acquisition or transfer”.

por meio de empresas nacionais (*holder* ou *holding*) para identificar a posse, a detenção ou a propriedade de um imóvel rural ou terra agrícola¹⁴⁶.

Qualquer pessoa estrangeira incluída na ampla categoria de *foreign person* que mantém, adquire ou transfere qualquer interesse – *any interest*- em terras agrícolas nos EUA sujeitam-se ao preenchimento do formulário FSA-153.

A expressão *any interest* possui significados múltiplos, indicando todo interesse em adquirir, transferir ou possuir terras agrícolas, exceto nos casos expressos na lei¹⁴⁷. O interesse e o controle empresarial da pessoa estrangeira em empresa estadunidense são objetos de valoração especial no monitoramento imposto pela AFIDA. Nesse sentido, quando caracterizado o significativo interesse ou o substancial controle não-estadunidense na empresa nacional em virtude de participação estrangeira, essa empresa é considerada estrangeira para fins da AFIDA.

Considera-se *significant interest* ou *substantial control*, a participação estrangeira por meio de indivíduo, pessoa jurídica ou governo estrangeiro em dez por cento ou mais do capital de empresa estadunidense e por meio do qual detém o controle empresarial direto ou indireto. A lei considera, ainda, qualquer combinação numérica ou atuação “orquestrada” no quadro societário da empresa nacional por indivíduos, pessoas jurídicas e governos estrangeiros. Identifica-se também o significativo interesse ou controle substancial na participação estrangeira em cinquenta por cento ou mais de capital agregado em empresa estadunidense, quando não se evidenciar uma orquestração ou convergência de interesses comuns¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Conforme se verifica dos relatórios anuais produzidos pela FSA denominados *Foreign Holdings of U.S. Agricultural Land*, essa unidade utiliza variações do termo “hold” para referir-se à titularidade estrangeira de terras nos EUA. Os relatórios encontram-se disponíveis em: <https://www.fsa.usda.gov/programs-and-services/economic-and-policy-analysis/afida/index>. Acesso: 26/01/2016.

¹⁴⁷ EUA. [7 CFR §781.2 (c)]. A lei apresenta exceções à abordagem sobre “qualquer interesse”, como por exemplo, os interesses de superfície e subsolo, interesses minerais e arrendamento inferior a dez anos.

¹⁴⁸ EUA. [7 C.F.R. 781.2 (k)]

O arranjo institucional delineado pela AFIDA, além de identificar o primeiro adquirente ou possuidor, em primeira camada, preocupa-se em localizar também o controle empresarial em cascata (*layers*), ou seja, no interior da estrutura empresarial interessada em terra agrícola nos EUA. Nesse sentido, a lei impõe o lançamento de informações empresariais no formulário FSA-153 sobre participação estrangeira direta e indireta na empresa estadunidense adquirente ou possuidora de terra agrícola em cadeia societária.

Excetua-se do procedimento de envio de relatórios ao Secretário da USDA as aquisições de até dez acres, no agregado (somatório de áreas contínuas ou descontínuas), se a renda bruta anual resultante da venda dos produtos agrícolas, aqui entendidos como advindos da agricultura, pecuária e atividade madeireira, não exceder a U\$1,000 (mil dólares)¹⁴⁹.

O descumprimento das exigências impostas na AFIDA por meio do envio extemporâneo de relatório (*late-filed reports*) ou com informação imprecisa, incompleta ou falsa (*incomplete report or a report containing misleading or false information*), enseja a imposição de penalidades pela FSA. Essas multas variam de um décimo de um por cento (1/10x1%) do valor de mercado da terra por semana de atraso (*late-filed reports*) até 25%; ou é de 25% sobre o valor de mercado do imóvel, no caso de *incomplete report or a report containing misleading* ou *false information*.

Em ambas as hipóteses, o valor de mercado é indicado pela FSA, a partir da estimativa de valor apurado pelo *County Agricultural Stabilization and Conservation Committee*¹⁵⁰, e as penalidades podem variar considerando o tempo da violação, o método de

¹⁴⁹ EUA. [7 C.F.R. 781.2 (b)]

¹⁵⁰ Essa unidade integra a agência *Agricultural Stabilization and Conservation Service (ASCS)* que se localiza na estrutura organizacional da FSA. Disponível em: <http://www.sc.egov.usda.gov/AboutSCA.html>. Acesso: 28/07/2015.

descoberta da violação pela agência federal, as circunstâncias atenuantes relativas à violação, e a natureza da informação distorcida ou não relatada¹⁵¹.

O regulamento da AFIDA prevê a revisão das penalidades e a forma de pagamento da multa mediante pedido dirigido a USDA por meio da FSA. O não atendimento das exigências impostas pela FSA em relação ao recebimento de relatório referente a pessoa estrangeira ou a falha no pagamento da multa enseja o envio da violação pela USDA ao *Department of Justice* para tomar providências junto ao Judiciário por meio do *District Court* onde se localiza a propriedade¹⁵².

O desenho institucional da AFIDA imposto ao estrangeiro baseia-se em declaração voluntária do particular e ocorre em momento *posterior* à transação imobiliária. A intervenção do Estado na esfera privada incide, então, após a negociação, o que evidencia a permanência da trajetória da política *open-door* ao investimento estrangeiro em terra agrícola.

De acordo com o último relatório produzido pelo núcleo da AFIDA em Washington – DC, o *Foreign Holding of U.S. Agricultural Land* (2013)¹⁵³, as pessoas estrangeiras possuem o interesse em 26.2 milhões de acres em terras agrícolas nos EUA, os quais correspondem a 2% (dois por cento) do total de toda propriedade particular em terras agrícolas, significando, ainda, aproximadamente 1% do território americano¹⁵⁴.

Dados de 2012 (**Quadro 6**) registraram que Maine possui a maior quantidade de terras detidas por estrangeiro, com 2.911.592 acres, cuja natureza de exploração predominante é florestal e madeireira em 2.864.094 acres. Em segundo lugar,

¹⁵¹ EUA. [7 CFR 781.3, 781.4].

¹⁵² EUA. [7 CFR 781.5].

¹⁵³ No texto do relatório: “[f]oreign individuals and entities reported holding an interest in 26.2 million acres of U.S. agricultural land as of December 31, 2013. This is 2.0 percent of all privately held U.S. agricultural land and approximately 1 percent of all land in the United States”. Disponível em: <http://www.fsa.usda.gov/Assets/USDA-FSA-Public/usdafiles/EPAS/PDF/afida2013report.pdf>. Acesso: 05/12/2015.

¹⁵⁴ Os relatórios produzidos pelo núcleo da AFIDA consideram as pessoas jurídicas estrangeiras como investidoras e aplica o termo *holdings* para indicar o interesse do grupo investidor estrangeiro em terras agrícolas nos EUA. Segundo o relatório de 2013, 52% dos interesses estrangeiros reportados referem-se a floresta e madeira, 20% destinam-se a cultivo, 26% a pastagem e outros tipos. A título ilustrativo, 26.2 milhões de acres correspondem a 10.6 milhões de hectares ou 106 mil km².

encontrava-se o Texas, com 2.885.447 acres, seguido do estado de Washington, com 1.665.301 acres¹⁵⁵. Entretanto, esse cenário mudou levemente em 2013, como se verá no

Quadro 7.

Quadro 6 - Concentração estrangeira na terra. Distribuição por estado (2012)

State	Total Land Area of State (Acres) 1/	Privately Held Agricultural Land (Acres) 2/ 3/	Foreign Held Agricultural Land (Acres)	Proportion of Foreign Held to Privately Held Agricultural Land (Percent)
	NA	NA		NEG
Alabama	32,476,160	28,760,792	1,555,745	5.4
Alaska	366,048,640	57,446,991	270,325	0.5
Arizona	72,726,400	7,833,746	282,836	3.6
Arkansas	33,323,520	28,129,519	829,990	3.0
California	99,813,760	41,823,058	1,055,971	2.5
Colorado	66,379,520	36,521,116	1,034,030	2.8
Connecticut	3,100,800	1,516,094	1,269	0.1
Delaware	1,250,560	920,172	2,779	0.3
Florida	34,513,280	21,849,568	1,154,855	5.3
Georgia	37,059,840	30,823,101	911,270	3.0
Hawaii	4,110,720	1,803,038	158,887	8.8
Idaho	52,958,080	15,889,108	95,282	0.6
Illinois	35,573,760	30,536,400	383,243	1.3
Indiana	22,954,880	19,752,052	232,684	1.2
Iowa	35,756,160	33,340,369	234,814	0.7
Kansas	52,361,600	49,188,971	524,816	1.1
Kentucky	25,425,920	22,089,269	65,669	0.3
Louisiana	27,879,680	23,870,712	986,475	4.1
Maine	19,751,680	17,955,835	2,911,592	16.2
Maryland	6,255,360	4,260,408	48,303	1.1
Massachusetts	5,017,600	2,306,458	4,780	0.2
Michigan	36,354,560	24,098,445	916,124	3.8
Minnesota	50,950,400	34,530,621	409,014	1.2
Mississippi	30,020,480	26,201,244	623,716	2.4
Missouri	44,087,040	36,030,827	212,414	0.6
Montana	93,153,280	54,197,503	574,347	1.1
Nebraska	49,198,080	45,610,153	87,108	0.2
Nevada	70,288,640	9,753,158	505,767	5.2
New Hampshire	5,739,520	4,251,738	12,840	0.3
New Jersey	4,746,880	1,969,337	14,274	0.7
New Mexico	77,667,840	33,526,570	982,020	2.9
New York	30,216,960	22,328,715	414,501	1.9
North Carolina	31,175,040	25,115,607	451,751	1.8
North Dakota	44,144,640	38,548,498	105,301	0.3
Ohio	26,206,720	21,566,008	418,989	1.9
Oklahoma	43,946,880	38,326,752	318,739	0.8
Oregon	61,438,080	25,420,956	788,254	3.1
Pennsylvania	28,682,880	20,388,401	208,279	1.0
Puerto Rico	NA	NA	760	NEG
Rhode Island	668,800	307,509	15	NEG
South Carolina	19,269,760	15,570,166	396,077	2.5

¹⁵⁵ Fonte: Relatório AFIDA 2012. Disponível em: <http://www.fsa.usda.gov/Assets/USDA-FSA-Public/usdfiles/EPAS/PDF/afida2012report.pdf>. Acesso: 05/12/2015.

South Dakota	48,566,400	37,939,910	113,212	0.3
Tennessee	26,378,880	21,324,793	361,736	1.7
Texas	167,550,080	153,626,848	2,885,477	1.9
Utah	52,572,160	11,438,482	87,680	0.8
Vermont	5,920,000	5,029,649	77,401	1.5
Virginia	25,340,160	20,577,489	140,416	0.7
Washington	42,588,160	22,014,053	1,665,301	7.6
West Virginia	15,409,920	13,238,151	82,794	0.6
Wisconsin	34,758,400	25,855,696	224,805	0.9
Wyoming	62,144,000	25,067,954	313,828	1.3
TOTAL	2,263,922,560	1,290,472,010	26,138,555	2.0

1/ Approximate land area as established by the Bureau of the Census in conjunction with the 2000 Census of Population (U.S. Department of Commerce).

2/ Preliminary estimate based on unpublished data, Ruben Lubowski, U.S. Dept. Ag., Econ. Res. Serv., 2002.

3/ Total land area minus Federal, State, County and Municipal; Indian Trust; rural transportation; and urban lands. Includes forest land, pasture land, cropland, range, and miscellaneous land. Estimates of urban and rural transportation lands are from U.S. Dept. Ag., Econ. Res. Serv., 2006, and estimates of Federal and other public lands are from Gen. Serv. Adm., 2001, and Natrl. Resr. Conv. Serv., 2000 respectively.

NA = Not available. NEG = Negligible

Fonte: USDA/FSA/AFIDA (2012).

O relatório de 2013 (**Quadro 7**) mantém o estado de Maine na primeira posição, o qual possui a maior quantidade de terras detidas por estrangeiro, alcançando 2.969.559 acres, sendo que a exploração florestal e madeireira representam 2.922.061 acres. Texas mantém também a segunda posição com 2.886.497 acres pertencentes a estrangeiros, o qual representa 1.9% das terras agrícolas privadas do estado. Alabama passou a ocupar o terceiro lugar, com 1.560.515 acres pertencentes a estrangeiro, seguido de Washington, que se encontra em quarto lugar com 1.394.532 acres.

Quadro 7 - Concentração estrangeira na terra. Distribuição por estado (2013)

Report 1		U.S. Agricultural Landholdings of Foreign Investors		
By State as of December 31, 2013				
State	Total Land Area of State (Acres) 1/	Privately Held Agricultural Land (Acres) 2/ 3/	Foreign Held Agricultural Land (Acres)	Proportion of Foreign Held to Privately Held Agricultural Land (Percent)
Alabama	32,476,160	28,760,792	1,560,515	5.4
Alaska	366,048,640	57,446,991	270,325	0.5
Arizona	72,726,400	7,833,746	281,669	3.6
Arkansas	33,323,520	28,129,519	858,398	3.1
California	99,813,760	41,823,058	1,061,595	2.5
Colorado	66,379,520	36,521,116	1,024,389	2.8
Connecticut	3,100,800	1,516,094	1,269	0.1
Delaware	1,250,560	920,172	2,779	0.3
Florida	34,513,280	21,849,568	1,177,897	5.4
Georgia	37,059,840	30,823,101	954,402	3.1
Hawaii	4,110,720	1,803,038	158,877	8.8
Idaho	52,958,080	15,889,108	97,106	0.6
Illinois	35,573,760	30,536,400	419,051	1.4
Indiana	22,954,880	19,752,052	244,940	1.2
Iowa	35,756,160	33,340,369	253,787	0.8
Kansas	52,361,600	49,188,971	512,095	1.0
Kentucky	25,425,920	22,089,269	66,908	0.3
Louisiana	27,879,680	23,870,712	1,016,558	4.3
Maine	19,751,680	17,955,835	2,969,559	16.5
Maryland	6,255,360	4,260,408	48,641	1.1
Massachusetts	5,017,600	2,306,458	4,780	0.2
Michigan	36,354,560	24,098,445	917,424	3.8
Minnesota	50,950,400	34,530,621	438,951	1.3
Mississippi	30,020,480	26,201,244	644,128	2.5
Missouri	44,087,040	36,030,827	256,442	0.7
Montana	93,153,280	54,197,503	574,301	1.1
Nebraska	49,198,080	45,610,153	134,073	0.3
Nevada	70,288,640	9,753,158	509,222	5.2
New Hampshire	5,739,520	4,251,738	15,985	0.4
New Jersey	4,746,880	1,969,337	14,441	0.7
New Mexico	77,667,840	33,526,570	981,860	2.9
New York	30,216,960	22,328,715	423,500	1.9
North Carolina	31,175,040	25,115,607	504,840	2.0
North Dakota	44,144,640	38,548,498	104,119	0.3
Ohio	26,206,720	21,566,008	411,846	1.9
Oklahoma	43,946,880	38,326,752	325,605	0.8
Oregon	61,438,080	25,420,956	488,998	1.9
Pennsylvania	28,682,880	20,388,401	213,922	1.0
Puerto Rico	NA	NA	760	NEG
Rhode Island	668,800	307,509	15	NEG
South Carolina	19,269,760	15,570,166	388,087	2.5
South Dakota	48,566,400	37,939,910	113,199	0.3

Tennessee	26,378,880	21,324,793	362,916	1.7
Texas	167,550,080	153,626,848	2,886,497	1.9
Utah	52,572,160	11,438,482	106,159	0.9
Vermont	5,920,000	5,029,649	77,134	1.5
Virginia	25,340,160	20,577,489	153,805	0.7
Washington	42,588,160	22,014,053	1,394,532	6.3
West Virginia	15,409,920	13,238,151	82,794	0.6
Wisconsin	34,758,400	25,855,696	349,140	1.4
Wyoming	62,144,000	25,067,954	307,484	1.2
TOTAL	2,263,922,560	1,290,472,010	26,167,722	2.0

1/ Approximate land area as established by the Bureau of the Census in conjunction with the 2000 Census of Population (U.S. Department of Commerce).

2/ Preliminary estimate based on unpublished data, Ruben Lubowski, U.S. Dept. Ag., Econ. Res. Serv., 2002.

3/ Total land area minus Federal, State, County and Municipal; Indian Trust; rural transportation; and urban lands. Includes forest land, pasture land, cropland, range, and miscellaneous land. Estimates of urban and rural transportation lands are from U.S. Dept. Ag., Econ. Res. Serv., 2006, and estimates of Federal and other public lands are from Gen. Serv. Adm., 2001, and Natrl. Resr. Conv. Serv., 2000 respectively.

NA = Not available. NEG = Negligible

Fonte: USDA/FSA/AFIDA (2013).

Segundo dados de 2013, os estados com maior participação estrangeira em terra agrícola foram Wisconsin, Maine e North Carolina. Esse aumento encontra explicação no aumento do interesse em arrendamento da terra para fins de energia eólica e solar por companhias estrangeiras.

Já a maior queda do investimento ocorreu em Oregon, Washington e Kansas, em virtude de uma série de empresas canadenses terem sido compradas por empresas americanas - *U.S. company* –, fazendo com que houvesse a perda da natureza de estrangeira e, ainda, em virtude do término de longos contratos de arrendamento¹⁵⁶.

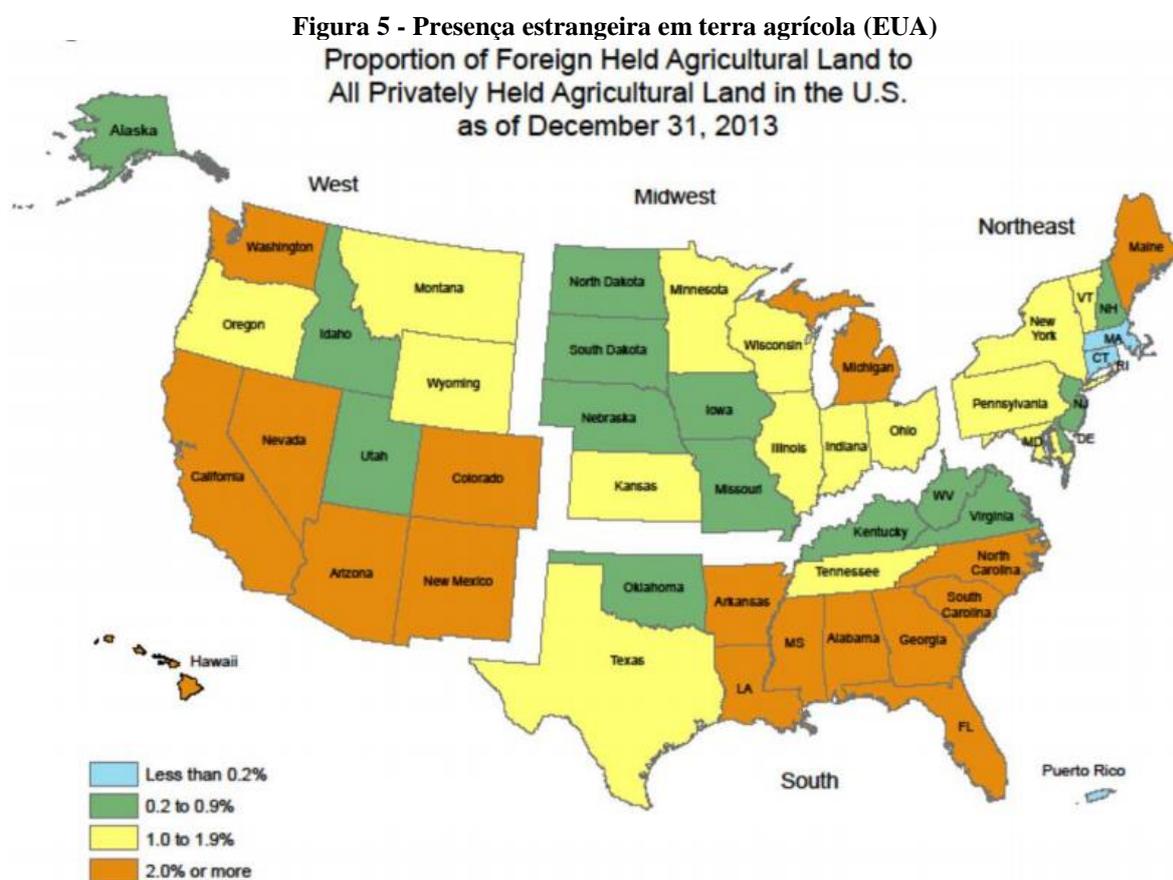
Maine, Wisconsin, Texas, Alabama, Washington, Flórida, Califórnia e Colorado, estados portadores de maior investimento estrangeiro em terra agrícola nos anos de 2012 e 2013, encontram-se categorizados no **Grupo 1** do **Quadro 5**, cujas principais características são as de não imposição de restrições ao exercício de propriedade por estrangeiro, inclusive no que se refere ao direito sucessório. Trata-se do grupo de estados americanos mais receptivos à presença estrangeira. Analisando-se a relação existente entre o nível de presença estrangeira e as restrições ao direito de propriedade, nota-se que nesses sete

¹⁵⁶ Fonte: USDA/FSA/AFIDA (2013, p. 5).

estados, onde há um alto índice de interesse estrangeiro em imóveis, não há restrições que possam limitar ou dificultar as aquisições de terras.

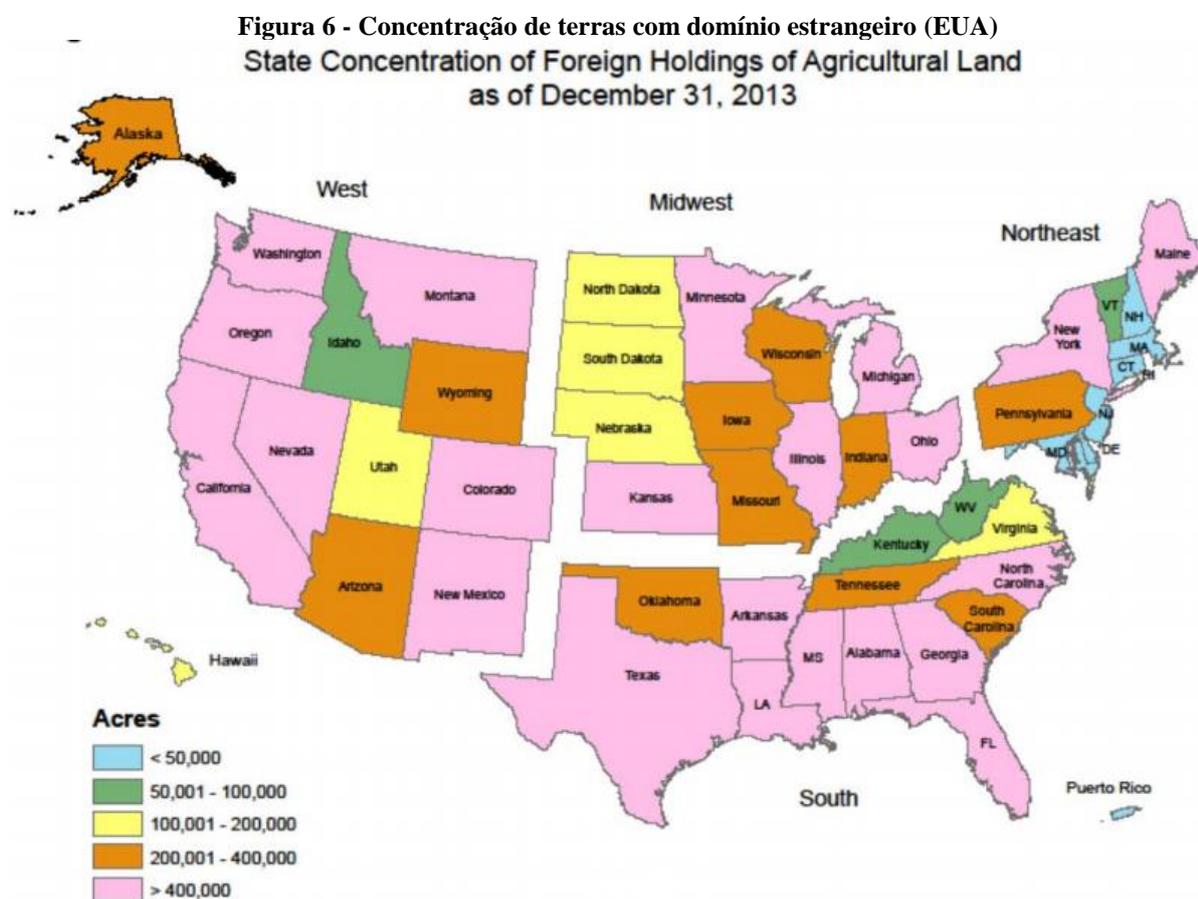
Assim, tomando-se o *ranking* desses estados como exemplos do nível de investimento estrangeiro em terra agrícola nos EUA, é possível afirmar no sentido de que os estados com menores restrições à aquisição de terras por estrangeiro tendem a receber mais investimentos nesse setor. Tal generalização não desconsidera outros aspectos atrativos como aqueles relativos ao clima, ao relevo, à vocação da terra e à logística para escoamento da produção, os quais também influenciam o fluxo de investimento estrangeiro em terra.

A **Figura 5** é uma representação da proporção de toda terra agricultável detida (*privately held*) por estrangeiro em relação ao total de terra privada dessa mesma categoria nos EUA. Observa-se que, em termos proporcionais, o investimento estrangeiro no setor agrícola é superior a dois por cento em dezesseis dos estados americanos.



Fonte: USDA/FSA/AFIDA (2013).

Segundo ilustração da **Figura 6**, a concentração estrangeira em área superior a 400.000 acres destaca-se em 22 estados americanos.



Fonte: USDA/FSA/AFIDA (2013)

Os investidores canadenses lideram o interesse em *agricultural land* detendo 25% do total do investimento estrangeiro, seguido de Netherlands, com dezoito por cento, Alemanha com sete por cento, Reino Unido com seis por cento e Portugal com cinco por cento.

A AFIDA prevê o envio de relatórios semestrais da FSA para o Departamento de Agricultura ou agência de nível estadual¹⁵⁷. Essa remessa de informações da esfera federal para o estado é *unilateral e independe de resposta*, parceria ou cooperação do

¹⁵⁷ EUA. Sec. 6. [7 U.S.C. 3505] “Not later than 30 days after the end of each 6-month period beginning after the effective date of section 2, the Secretary shall transmit to each State department of agriculture, or such other appropriate State agency as the Secretary considers advisable, a copy of each report which was submitted to the Secretary under section 2 during such 6-month period and which involved agricultural land located in such State”.

governo estadual em relação à atividade de monitoramento de compra, venda e posse de terra agrícola. Essa rotina burocrática é exercida pela FSA de Washington-DC, com o auxílio escritórios de representação (JONHSON, 2015).

O *Foreign Holdings of U.S. Agricultural Land* (2013), cujos dados foram coletados de 1º de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2013, foi divulgado no 3º trimestre de 2015, evidenciando um atraso significativo na divulgação do nível de investimento estrangeiro em terras agrícolas no país. Esse atraso na divulgação dos resultados permite afirmar que os baixos recursos de poder dessa unidade burocrática, evidenciados no número reduzido de funcionários e na ausência de caráter oficial nas estruturas burocráticas do USDA, tende a sinalizar uma fragilidade na política pública regulatória implementada pela AFIDA.

Por outro lado, os relatórios elaborados pelo núcleo AFIDA possuem riqueza de detalhes, indicando que, embora não haja recursos de poder suficientes, o mapeamento do nível de investimento estrangeiro em terras agrícolas é aparentemente monitorado de maneira contínua por meio de especialistas.

A AFIDA impõe uma série de exigências ao adquirente e possuidor de terra agrícola nos EUA, com participação estrangeira, após a conclusão da negociação na esfera particular e inclusive quando cessa esse tipo de participação ou quando a terra perde o perfil de *agricultural land*¹⁵⁸.

O esforço do governo federal é identificar o controle estrangeiro, inclusive em cascata dentro do quadro societário e, para tanto, impõe ao titular de terra agrícola, a abertura ou a divulgação ao Estado das informações empresariais sob pena de pesadas multas.

¹⁵⁸ EUA. [7 C.F.R. 781.3 (i), (j)].

Atualmente, os estados que mais possuem propriedade com titularidade estrangeira em terra agrícola tendem a ser os que não impõem restrições à presença estrangeira.

Ao explorar o arranjo organizacional de implementação da AFIDA, nota-se que há uma capilaridade estratégica que auxilia na divulgação das exigências impostas pelo governo federal, sob o ponto de vista da unidade burocrática responsável.

Essa capacidade de expansão do núcleo federal evidencia que o poder central é estrutural. Por outro lado, não há mecanismos burocráticos no núcleo AFIDA com o objetivo de dotar de poderes essa unidade com vistas a coordenar o jogo de controle envolvendo os três níveis de governo. O que observa é o uso, por esse núcleo, de uma rede especializada em transações com terras para divulgar as exigências da AFIDA e, nesse sentido, acredita-se que poucos são os investidores que não preenchem o formulário FSA-153 (JOHNSON, 2015).

2.7. O *know-how*

Além das medidas protecionistas e da diversidade de legislação relativa à aquisição de terras por estrangeiro possuírem implicações negativas, os grandes investidores estrangeiros têm capacidade e *know-how* para contornar leis. Portanto, as únicas pessoas realmente afetadas pelas medidas restritivas seriam os pequenos investidores estrangeiros que *não têm os recursos para contornar os regulamentos*:

Alien land laws present some serious negative policy implications. First, protectionism may invite other states to treat United States investors the same and may cause foreign investors to exit the market in the United States. Although this is exactly the effect sought by such laws, as discussed previously, these results can have severe negative impacts on the United States economy. Second, alien land laws make the real estate investment environment less certain to foreign investors, and this provides a disincentive to investment in the United States, resulting in negative economic consequences for the United States. Third, large, sophisticated foreign investors have the *ability and know-how to circumvent most alien land laws*, and, therefore, the only people really affected by such laws are small foreign investors *who do not have the resources to skirt the regulations*. (MASON, 1994, p. 487, grifei).

A busca do *know-how* para manejar as imposições da AFIDA pode ser explicado em certa medida pelas penalidades impostas pelo governo federal na hipótese de não submissão às exigências legais. Críticas severas têm recaído no peso dessas penalidades no caso de descumprimento de requisitos.

Especialistas em solucionar problemas empresariais – *solving challenging business* - têm chamado atenção no sentido de que algumas leis podem gerar graves penalidades e, assim sendo, são armadilhas para os incautos, haja vista que existem cobranças na esfera federal, como no caso da AFIDA, e ainda encargos adicionais nos estados¹⁵⁹.

O assessoramento de alto nível também é encontrado em relatórios especializados em investimento estrangeiro, que apresentam a visão geral das obrigações impostas ao particular (SCHMELTZER, 2009).

Segundo *experts* em investimento estrangeiro em terras, a multa de até 25% sobre o valor de mercado do imóvel seria draconiana e as regras ali apresentadas para divulgação de informações ao governo federal seriam amplas e vagas. Diante das severas multas e do cenário de definições amplas que levam dúvidas aos próprios investidores sobre sua sujeição à AFIDA, tem-se recomendado cautela nessa área de investimento para evitar punições:

AFIDA authorizes Draconian penalties of up to 25 percent of the fair market value of the foreign investor's interest in the property. Foreign acquisitions relating to renewable energy companies, wind farms, timber companies, solar power plants, golf courses, paintball ranges or industrial factories located on large tracts of land may question whether they are subject to AFIDA's broad definitions and vaguely defined disclosure regime – that is, if they are even aware that AFIDA exists. In light of the severity of the penalties that the government can impose under AFIDA, foreign investors should be cautious not to overlook filing obligations imposed by AFIDA come deal time to guard against the assessment of a potentially crippling penalty. (KRAWIEC; SHARMA, 2011).

¹⁵⁹ Nas palavras desses especialistas: “[s]ome laws carry severe penalties and can be a trap for the unwary” (HALES; REID, 2012).

Como as informações impostas pela AFIDA, por meio do formulário FSA-153, são consideradas altamente invasivas, alguns investidores estrangeiros são relutantes em apresentar seus dados societários para fins de identificação do controle empresarial:

Foreign investors most likely will view the information sought by the reporting form, referred to as the FSA153, as highly invasive, and some will be reluctant to disclose such information. In this regard, the FSA153 requires, among other things, disclosure of the name, address and citizenship of the foreign investor, the legal description of the land and acreage at issue, type of legal interest held or transferred in the land, purchase price of the land, estimated current value or selling price of the land if a disposition, how the land was acquired (i.e., cash transaction, credit or installment transaction, etc.), current land use and the intended use of land as of the date of the reporting. Id. 781.3(e). Of particular note, and as noted above, the first, second and third tier ownership of a foreign landholding must be disclosed, resulting in a foreign investor potentially having to disclose information regarding its parent and affiliated entities. (KRAWIEC; SHARMA, 2011, grifei).

Evidencia-se uma limitação do Estado em exigir informações quando os dados encontram-se na esfera privada ou, ainda, fora da jurisdição americana quando se depara com a relutância dos particulares em divulgar a cadeia societária, especialmente aquela relacionada às empresas controladoras e coligadas.

O *excesso de regramentos* da AFIDA, considerado inclusive invasivos, especialmente no que se refere ao método de divulgação do controle empresarial, tende a ser prejudicial ao próprio Estado, na medida em que os particulares deixam de informar dados que seriam a base do sucesso da política pública regulatória, qual seja: a identificação do controle estrangeiro, titular ou detentor de terra agrícola nos EUA.

Segundo Mason (1994, p. 488), a atual legislação sobre terras estaria impedindo a troca de ideias entre sociedade e governos, sendo desejável uma reestruturação sobre a maneira de os EUA lidarem com o investimento estrangeiro nesse setor¹⁶⁰. No entanto, desde a edição da AFIDA e mesmo após o argumento desse autor, não houve qualquer reformulação do modelo implementado pelas elites políticas em 1978. Tal

¹⁶⁰ Nas palavras do autor: “Legislators and policymakers should keep in mind that the United States system is based on the free exchange of ideas and trade between persons and governments. Many alien land laws and regulations currently in force impede this exchange. By restructuring the way the United States deals with alien investment in United States real property, the United States could take a giant step toward reclaiming one of the principles that made it great and thereby help ensure the continued vitality of the United States well into the next millennium” (MASON, 1994, p. 488).

estabilidade evidencia que a *lógica institucional* dessa política encontra-se aparentemente bem amparada nos seus regramentos, sanções e premissas de controle da aquisição de terras por estrangeiro¹⁶¹.

A observância mais acurada do comportamento das unidades burocráticas americanas mostra que, em relação ao controle de terras, existe uma nítida separação entre esferas de governo, configurando-se, assim, um federalismo *layer cake*. Em outras palavras, a prevalência e exclusividade do governo federal em reger o controle sobre a aquisição de terras por estrangeiros, sem qualquer previsão de cooperação do ente estadual, reforça a hipótese de centralidade de poder federal nessa área de preocupação governamental.

Assim, há nítida prevalência do governo federal no controle da aquisição de terras por estrangeiro mediante o fundamento de envolver aspectos de segurança nacional. Ademais, a perspectiva de preocupação governamental de controle não é compartilhada com a esfera estadual de maneira que essa unidade federativa possa adotar medidas complementares ou em cooperação em seu campo de atuação e, em outras palavras, cooperar com a segurança nacional.

Sem previsão de cooperação ou parceria no controle da aquisição, a centralidade do governo federal sofre tensões próprias do tipo de federalismo *layer cake*, as quais são resultados naturais de preservação da divisão entre campos de atuação governamental.

Nesse sentido, os estudos aqui realizados evidenciam uma tendência de os EUA apresentarem um tipo de federalismo *layer cake* no que se refere ao controle da aquisição de terras por estrangeiros. Essa evidência relativa à separação de atividades entre duas esferas de governo e à exclusividade do governo federal no controle, com base no fator “segurança nacional”, complementa os estudos de Grodzin.

¹⁶¹ Nenhum tribunal teria ainda abordado, até 2011, todos os requisitos impostos pela AFIDA ou a severidade das penalidades ali impostas (KRAWIEC; SHARMA, 2011). Conforme pesquisa realizada neste trabalho, continua não havendo precedentes judiciais que possam pressionar a reformulação dessa política.

Entretanto, o tipo federativo *layer cake*, por si só, não assegura o controle do Estado nesse campo de preocupação governamental, na medida em que outros fatores interferem nesse controle, além do relativo à segurança nacional.

O fator relevante que tende a enfraquecer o aparato burocrático federal é o excesso de informações imposto pela AFIDA aos particulares. Esse excesso burocrático acaba ocasionando problemas estruturais ou *fissuras* no sistema, as quais tendem a impulsionar os particulares à criação de mecanismos alternativos ao cumprimento das exigências impostas pelo Estado.

As adequações alternativas evidenciadas, neste trabalho, são aquelas advindas das habilidades dos investidores em lidar com os instrumentos burocráticos de regulação por meio do *know-how*. Esse *know-how* ou expertise advém do uso de profissionais habilitados a prevenir os investidores de possíveis prejuízos no empreendimento.

Percebe-se que as habilidades dos particulares em lidar com os mecanismos regulatórios, tendem a induzir uma fragilização na estrutura de controle do Estado, haja vista que a máquina burocrática não consegue alcançar os arranjos empresariais com participação estrangeira, principalmente considerando a fluidez da economia *open-door* ao investimento estrangeiro em terra.

Capítulo 3 – O BRASIL

O presente capítulo busca destacar a adaptação das instituições brasileiras ao modelo federativo de governo a partir da permanência da tradição portuguesa, que concebia a terra como acúmulo de riqueza para o poder central.

A continuidade de privilégios da Coroa na colônia gerou uma confusão entre o patrimônio público e privado, além da noção de um capitalismo como apêndice do Estado. A configuração da burocracia em bases clientelistas, por sua vez, caracterizou a formação do Estado brasileiro, configurado para assegurar os poderes de um grupo dominante nitidamente atrelado a terra.

A concentração histórica de terras nas mãos de uma elite dominante ocasionou uma pressão externa à máquina burocrática no sentido da implementação da reforma agrária, com vistas a alterar o padrão de distribuição de terras no país. No entanto, o ponto de inflexão da estrutura burocrática de poder em relação à concepção da terra, não teria ocorrido com base na necessidade dessa reforma no país, mas sim com a abertura da economia brasileira ao investimento estrangeiro.

A dimensão econômica de valor sobre a terra passou a ser mais evidente nos debates entre políticos e burocratas frente à onda de interesse estrangeiro nas riquezas naturais do país. As discussões no Congresso identificaram a dificuldade de controlar a aquisição de terras por estrangeiro com vistas a garantir a segurança nacional, considerando a deficiência de dados nessa área de preocupação governamental.

Ressalta-se, ainda, a autonomia e a centralidade de poder na esfera de governo federal, considerando-se os informantes-chaves envolvidos na construção da diretriz política regulatória em um ambiente de economia *open-door*.

Explora-se, neste capítulo, as Leis nºs 5.709, de 7 de outubro de 1971 e 6.634, de 2 de maio de 1979, instrumentos federais de controle e coleta de informações sobre

investimento estrangeiro direto e indireto, os quais são resultantes das atividades de atores políticos relevantes, cujas ações importam para análise do problema da aquisição de terras por estrangeiro em âmbito federativo.

Como se verá a seguir, há nítida separação de atividades entre governo nacional e estadual nesse campo de atuação governamental, não sendo evidenciado relacionamento de cooperação ou parceria, em virtude da presença de aspectos relativos à segurança nacional, os quais remetem à centralidade de poder federal.

3.1. A adaptação das instituições brasileiras

O Brasil atraiu imigrantes antes e durante a primeira República em virtude da disponibilidade de terra, sendo visto como um local de oportunidade mesclado à dificuldade e insegurança; um típico exemplo de um *Urwald* – “floresta tropical propícia ao sofrimento se as coisas não saírem como previstas”:

They brought their families with them and settled, first under contract until they paid off their debts, and then on land that they acquired. They saw Brazil as a place of opportunity, but one in which they faced hardship. German settlers called the land *Urwald*, a tropical forest in which they could starve if things did not go well, because Brazil offered no safety net in case of failure. (LEVINE, 1999, p. 75, grifos no original).

As matrizes raciais e os mecanismos de formação étnica e cultural do povo brasileiro são elementos que conformaram a sua identidade nacional de forma singular: “[s]urgimos da confluência, do entrecchoque e do caldeamento do invasor português com índios silvícolas e campineiros e com negros africanos, uns e outros aliciados como escravos”, ou seja, marcados por uma cultura “que a todos engloba” (RIBEIRO, 1995, p. 19, 243)¹⁶².

¹⁶² Burns (1968, p. 6) registra que Gilberto Freyre teria enfatizado que a formação da civilização brasileira seria resultante da combinação de três raças, quais sejam, a europeia, a africana e a indígena. Cada uma dessas raças raciais teria contribuído para “*the national language, diet, institutions, traditions, mores, and folklore*”. O resultado é, nas palavras desse autor, uma sociedade distinta de qualquer outra do mundo.

Por outro lado, o Brasil é socialmente dividido e essa divisão repercute na arena política:

Brazil is a deeply divided society. In Brazilian terms, the most important divisions are related to social class. Governmental institutions that, a priori, are designed to deflect decisive action reflect these societal fissures. Much as many would like decisive action as a function of streamlining and concentration of political power in one branch or the other, this is not going to happen soon. (MAYBURY-LEWIS, 2015).

No início dos anos 1500, D. João III, rei de Portugal, ameaçado pela França no processo de conquista de novos territórios, que não reconhecia do Tratado de Tordesilhas, iniciou um processo de distribuição de terras por meio do aristocrata português Martim Afonso de Sousa¹⁶³, que tinha por determinação real organizar administrativa e juridicamente a nova Colônia¹⁶⁴.

Esse processo de distribuição de terra por meio do sistema de capitánias hereditárias introduziu um padrão de poder com base na terra concedida gratuita¹⁶⁵ e generosamente (KERR, 2014, p. 26).

Para manejar o vasto território e garantir o retorno de riqueza para Portugal, D. João III implementou um mecanismo de administração territorial à distância, que consistia

¹⁶³ De acordo com Ribeiro (2015, p. 1), Martim Afonso de Sousa foi o primeiro donatário da Capitania de São Vicente, que veio a se chamar estado de São Paulo e foi desmembrada para formar os atuais estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Goiás, Mato Grosso, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. O estado de São Paulo foi governado por aproximadamente cem anos pela família de Martim Afonso de Sousa: 1533 a 1571 Martim Afonso de Sousa; 1572 a 1586 Pero Lopes de Sousa (filho do precedente); 1587 a 1610 Lopo de Sousa (filho do precedente); 1621 a 1624 Mariana de Sousa Guerra - Condessa de Vimieiro (irmã do precedente).

¹⁶⁴ Ainda conforme Ribeiro (2015, p. 1), o sistema de capitánias hereditárias conduzido por Martim Afonso de Sousa e seu irmão Pero Lopes de Sousa foi iniciado em 1532, a quem couberam as melhores doações de terra pela Coroa portuguesa. Martim Afonso de Sousa recebeu em doação a Capitania de São Vicente que se estendia de Cananeia até Cabo Frio à época: “São Paulo, fundada em 25/01/1554, seria elevada a vila em 1557 e em 23 de março de 1681 a capital da Capitania, por decisão de seu donatário. Em 1709, é criada a Capitania de São Paulo e Minas de Ouro, com territórios separados do Rio de Janeiro, e nomeados para administrar em nome da corte portuguesa os Governadores e Capitães-generais”.

¹⁶⁵ As terras concedidas originariamente de forma gratuita pela Coroa portuguesa foram objeto de indenização dessa mesma Coroa ao último donatário Carlos Carneiro de Sousa e Faro, em 1753: “[e]m setembro de 1532, em carta do rei, é comunicado a deliberação de adotar o regime feudal hereditário das Capitánias Donatárias, cabendo a ele [Martim Afonso de Sousa] e seu irmão Pero Lopes de Sousa as melhores doações. [...] Com a decisão do rei D. João V e do Marquês de Pombal, de não mais concederem Capitánias Hereditárias, as terras seriam incorporadas à Coroa através de confisco ou compra, e assim, por alvará de 31-8-1753, com o *pagamento de indenização ao último donatário*, foi a Capitania de São Paulo finalmente anexada pelo governo português” (RIBEIRO, 2015, p. 1, grifei). Foi realizada pesquisa no Arquivo Nacional Torre do Tombo, do Governo de Portugal, para confirmar o teor do referido alvará. No entanto, nenhum registro foi encontrado (Palavras-chave: “Carlos Carneiro de Sousa e Faro”+ “período 1752-1753”). Disponível em: <http://digitarq.dgarq.gov.pt/details?id=1383592>. Acesso: 16/04/2015.

na divisão do território brasileiro em extensas faixas de terra e na entrega da administração para particulares, especialmente nobres que possuíam relações diretas com a Coroa portuguesa. Essas concessões de enormes pedaços de terras deram início aos *latifúndios*, que a princípio deveriam ser explorados conforme o regime de sesmarias instituído:

To manage this vast territory, the king introduced a system that *harked back to feudal times* in Europe, creating hereditary captaincies, by which fifteen large swathes of land were each awarded to a so-called donatory captain. The captains were made up of a variety of professions - merchants, bureaucrats and minor aristocrats - who were allowed to manage the land and collect fees and taxes from any enterprise on it although their endowment from the king did not make them owners. Instead, they received a percentage of tributes paid to the Crown. These approximations of feudal lords were given the right to administer justice as well as the power to found towns and conscript men for military duty. They also had the right to distribute individual plots of land - *samaras* [semarias]- that resulted in the creation of huge *latifúndios* (estates). These tracts of virgin land had to be cultivated within five years or a financial penalty had to be paid to the Crown which retained a monopoly over the produce of this land. Needless to say, an array of officials had to be appointed in order to deal with the ensuing bureaucratic requirements. (KERR, 2014, p. 26, grifei).

Por outro lado, o modelo de controle das terras na colônia é marcado por uma política de favorecimento de burocratas empresários e altos funcionários públicos, o que acabou consagrando uma malha fundiária estruturalmente destinada a elites dominantes portuguesas, que possuía uma visão patrimonialista sobre a terra: “[o]ne *founding premise of Portuguese colonialism is that the royal emissary's act of discovery or conquest incorporated land into the king's personal patrimony. This incorporation established the legal foundation for the empire's policy of ruling the colonies by creating landholding elites*” (HOLSON, 1991, p. 710).

A concentração de largos pedaços de terra, que deu origem aos chamados “latifúndios”, fez nascer na gênese da colonização brasileira a concepção da terra como instrumento de poder, já que os indicados pela Coroa detinham o monopólio de produção da terra.

Assim, o acúmulo da terra, além de simbolizar acúmulo de riqueza, expressava poder, especialmente o poder político, uma vez que os burocratas tinham a missão de assegurar riqueza para Portugal no novo continente.

3.1.1. A herança institucional: a terra como acúmulo de riqueza e poder

A ameaça de invasão napoleônica minou a estabilidade de Portugal e provocou a “transmigração” da realeza portuguesa para o “*New World*”, acompanhada por uma estrutura básica de organização burocrática e social:

The "transmigration" as it became known, irrevocably changed relations between Portugal and its Brazilian colony. The Napoleonic invasion undermined the stability of Portugal and bankrupted its treasury. Brazil, safe under the protection of the British navy, suddenly became the favored site within the empire. As a result, a wave of Portuguese merchants and farmers emigrated to the *New World*—not from the elite, as in the past, but from groups that would form the *basis for the Brazilian "middle sectors,"* the forerunners of the middle class that would emerge decades later. (LEVINE, 1999, p. 57-58).

Segundo Faoro (1975), a realeza mantinha seus privilégios manejando a máquina burocrática num ambiente em que o patrimônio público se *confundia com o pessoal*¹⁶⁶:

No tempo de D. João III, por volta de 1526, a categorizada clientela real – que integrou o estamento administrativo – foi calculada em cinco mil dependentes, desfrutando de moradias, dotes de casamento, tenças e outros ingressos. Ocorria então, que, mais aumentava a arrecadação, mais empobrecia o Estado, enriquecendo-se, todavia, a nobreza burocrática, que gozava dos proventos dos ofícios e soldos, dos governos, capitânicas de fortalezas e armadas. Além da remuneração ordinária dos serviços, a nobreza alargava seus lucros com a corrupção, transgredindo a proibição de comerciar. Nem o altivo Afonso de Albuquerque escapou da increpação, apoiada em fatos, de ter-se servido dos bens públicos, confundindo a gestão dos negócios com a dos seus próprios. (FAORO, 1975, p. 31).

Comparato (2003), por sua vez, destaca que o começo do Brasil foi marcado, por uma mecânica exploratória de riqueza e, ainda, pela introdução paulatina de um padrão institucional português desconectado dos colonizados que, por sua vez, ainda não possuíam coesão cultural típica de um povo:

O Brasil começou a existir, politicamente, quando Tomé de Sousa, nomeado governador-geral destas terras por D. João III, o Povoador, desembarcou na Bahia em 1549, trazendo o seu famoso Regimento de Governo, que foi, de fato, a primeira Constituição de nosso país. O Governador-Geral veio flanqueado por um Ministro da Justiça (o Ouvidor-Mor), um Ministro da Fazenda (o Provedor-Mor), um poder espiritual, representado pelo clero, além de se apoiar, obviamente, na soldadesca. Nesse conjunto, faltou apenas um pormenor: *não havia povo*. A população indígena não podia ser considerada como tal: era um elemento estrangeiro em suas próprias

¹⁶⁶ A primeira edição da obra de Raymundo Faoro, intitulada “Os Donos do Poder” é datada de 1959. Este trabalho transcreve trechos da versão revisada e ampliada de 1975.

terras, e que competia manter submisso, ou, pelo menos, afastado quando representasse perigo. Nem se podia ainda incluir no conceito jurídico de povo, no sentido político do termo, o contingente de escravos e degredados, que para cá só vieram, em número apreciável, nos anos seguintes. (COMPARATO, 2003, p. 332, grifei).

A burocracia introduzida no país desde a chegada de Portugal até a República Velha é conceituada na sociologia-histórica como “burocracia do Estado patrimonial”, conduzida mais por *altos funcionários e militares*, que políticos, os quais manejavam recursos de poder dentro da administração¹⁶⁷:

The work of Raymundo Faoro complemented that of Leal. Of particular importance was his *Os donos do poder* (1975 [1957]), an interpretive historical study of Brazil from early Portuguese times to the Old Republic. With emphasis on the bureaucratic patrimonial state in its precapitalist phase as an aristocratic entity, he argued that it was the bureaucracy of high public functionaries or agents of the state that held power. Despite the victory, more apparent than real, of democratic ideas, administrative power was exercised more by functionaries, including the military, than by politicians. (CHILCOTE, 2014, p. 33).

Nesse contexto, o capitalismo nasce no Brasil como *apêndice do Estado*¹⁶⁸, ou seja, surge como um parasita político que encontra expansão nos monopólios reais, na arrecadação de tributos, nos privilégios e nas negociações de cargos públicos:

O capitalismo cresce à sombra da casa real, faz-se *apêndice do Estado*. A economia racional, entregue às próprias leis, como a calculabilidade das operações, é frustrada no nascedouro. Esse pecado original da formação portuguesa ainda atua em suas influências, vias e fortes, no Brasil do séc. XX.

O capitalismo, tolhido em sua manifestação plena, desvirtua-se, vinculando-se à política. É o capitalismo político, que vai encontrar campo de expansão nos monopólios reais, nos arrendamentos de tributos, na venda de cargos, nos fornecimentos públicos, nos privilégios. O comércio e a indústria reduzem-se a alimentar as necessidades do Estado. (FAORO, 1975, p. 12, grifei).

O Brasil é um exemplo de país onde *a nação surgiu depois do Estado* ou como registrado na literatura de história, um país que se formara às avessas¹⁶⁹. A introdução

¹⁶⁷ Segundo Sodré (1960, p. 16-17, grifei), “cenário em que se processou a Independência apresenta-nos alguns aspectos interessantes. Convém destacar aqueles que mostram a solução das contradições então existentes. Em primeiro lugar, é fácil perceber que o Brasil não tinha povo e, assim, a sua *sorte seria decidida quando a classe dominante*, de senhores de terras e de escravos, esposasse o ideal da emancipação. Em segundo lugar, é ainda fácil perceber que a emancipação seria limitada àquilo que interessasse à classe dominante, única a deter poderes suficientes para lutar. Por último, e ainda interessante acentuar que, apesar de tudo, quando a referida classe aceita a participação numa empresa como a da autonomia e pretende configurá-la a sua imagem e semelhança, está lançando a semente de transformação futura, quando não será a única a decidir de uma transformação. Pode, na segunda década do século XIX, negar a abolição do trabalho escravo; na penúltima, estará interessada na abolição. Cada fase traz em germe, assim, a transformação posterior”.

¹⁶⁸ Esse Estado português é, segundo Faoro (1975, p. 10), “uma empresa do príncipe, empresa consciente, que intervém em todos os negócios particulares”.

de instituições, cujas elites burocráticas moldaram suas rotinas com o objetivo de atender aos anseios da Coroa portuguesa, marcou o processo de formação da estrutura de governo no período da monarquia imperial:

Sob esse aspecto, o Brasil representa, de fato, um exemplo conspícuo de país, em que a nação foi criada pelo Estado. Na antologia de ensaios, organizada por Vicente Licínio Cardoso para comemorar o centenário da independência do Brasil, em 1922, o grande intelectual católico Alceu Amoroso Lima ressaltou com propriedade o fenômeno:

Foi-se vendo pouco a pouco – e até hoje o vemos ainda com surpresa, por vezes – que o *Brasil se formara às avessas*, começara pelo fim. Tivera Coroa antes de ter Povo. Tivera parlamentarismo antes de ter eleições. Tivera escolas superiores antes de ter alfabetismo. Tivera bancos antes de ter economias. Tivera salões antes de ter educação popular. Tivera artistas antes de ter arte. Tivera conceito exterior antes de ter consciência interna. Fizera empréstimos antes de ter riqueza consolidada. Aspirara a potência mundial antes de ter a paz e a força interior. Começara em quase tudo pelo fim. Fora uma obra de inversão. (CARDOSO, 1981, p. 51 *apud* COMPARATO, 2003, p. 333, grifei).

A conquista das terras por meio da tutela do governo português, em muito se diferenciou da colonização estadunidense, onde a iniciativa particular não estava sujeita aos favores do Estado:

A conquista da terra e a colonização foram obras do rei, que as orientou até nos detalhes mínimos. A iniciativa particular foi, ela própria, filha das vantagens e favores do Estado; agia sob a proteção e a tutela do rei e seus agentes.

O estudo da colonização brasileira não pode ser desenvolvido pelo símile das colônias inglesas da América do Norte. Lá prevaleceu, efetivamente, a iniciativa particular, sem nenhuma sombra de agenciamento e regulamentação estatais. (FAORO, 1975, p. 52-53).

A formação da estrutura organizacional brasileira é marcada por uma introdução paulatina de um padrão de comportamento burocrático lusitano de um grupo dominante que manejava o poder como instrumento para auferir benefício próprio:

Para Raymundo Faoro, a sociedade brasileira – tal como a portuguesa, de resto – foi tradicionalmente moldada por um estamento patrimonialista, formado, primeiro, pelos altos funcionários da Coroa, e depois pelo grupo funcional que sempre cercou o Chefe de Estado, no período republicano. Ao contrário do que se disse erroneamente em crítica a essa interpretação, o estamento funcional governante, posto em evidência por Faoro, nunca correspondeu àquela burocracia moderna, organizada em carreira administrativa, e cujos integrantes agem segundo padrões

¹⁶⁹ Em princípio, “a nação constrói seu estado”, mas no início essa construção cabe mais às elites nacionalistas do Estado do que à nação. A nação, portanto, “não é um dado ‘natural’, mas uma construção social; é um artefato que uma sociedade usa para afirmar seus interesses e seus valores” (GELLNER, 1983 *apud* BRESSER, 2012, p. 7). Nesse momento histórico, as elites eram devotas a Portugal, o povo ainda se configurava como um grupo sem compartilhamento dos mesmos valores e interesses. Ressalta-se que o povo brasileiro surge após a configuração da nação pelo Estado português.

bem assentados de legalidade e racionalidade. Não se trata, pois, daquele estamento de funcionários públicos encontrável nas situações de "poderio legal com quadro administrativo burocrático" da classificação weberiana, mas de um grupo estamental correspondente ao *tipo tradicional de dominação política, em que o poder não é uma função pública, mas sim objeto de apropriação privada*. (COMPARATO, 2003, p. 332, grifei).

Assim, uma possível explicação dos fenômenos da formação da sociedade e do Estado brasileiro é apresentada por Faoro (1975), que argumenta no sentido de que o poder político do Estado estaria centralizado em um estamento burocrático patrimonial, em virtude da reprodução no Brasil do mesmo sistema português. Esse sistema encontrava sua base numa nobreza decadente, que perdeu as receitas vindas das terras e passou a derivar seu poder e sua renda do próprio Estado:

O Estado brasileiro de 1900 é ainda um Estado oligárquico em que uma pequena elite de senhores de terra e de políticos patrimonialistas dominavam amplamente o país. Ninguém descreveu melhor do que Raymundo Faoro, em *Os Donos do Poder* (1957/75) esse Estado, usando o conceito weberiano de burocracia patrimonial ou patrimonialista. Para Faoro o poder político do Estado está concentrado em um estamento aristocrático-burocrático de juristas, letrados, e militares, que derivam seu poder e sua renda do próprio Estado. Ao contrário dos demais autores que estudaram a formação social brasileira no Império e na Primeira República, o regime político para Faoro não é dominado por uma oligarquia de senhores de terra: em uma primeira fase, os senhores de engenho do Nordeste e os coronéis de gado do sertão; em uma segunda, os primeiros plantadores de café do Vale do Paraíba; e finalmente os cafeicultores do Oeste paulista. Estas oligarquias, de acordo com a análise clássica, constituem, juntamente com a burguesia mercantil as classes sociais dominantes. Faoro não as nega, mas entende que estamento patrimonial, enquanto *grupo político dirigente, reproduz no Brasil o sistema montado em Portugal no século XIV por Dom João I, o Mestre de Avis: um estamento originalmente aristocrático, formado pela nobreza decadente que perde as rendas da terra, e, depois, vai se tornando cada vez mais burocrático, sem perder todavia seu caráter aristocrático*. Este estamento não é mais senhorial, porque não deriva sua renda da terra, mas é patrimonial, porque a deriva do patrimônio do Estado, *que em parte se confunde com o patrimônio de cada um de seus membros*. O Estado arrecada impostos das classes, particularmente da burguesia mercantil, que são usados para sustentar o estamento dominante e o grande corpo de funcionários de nível médio a ele ligados por laços de toda ordem. (BRESSER, 2001, p. 4, grifei).

A realidade histórica brasileira teria demonstrado a persistência secular da estrutura patrimonial portuguesa, adotando-se do mercantilismo a técnica, as máquinas, as empresas, “sem aceitar-lhe a alma ansiosa de transmigrar”, segundo Faoro (1975, p. 736). Ainda de acordo com o autor, uma característica da *herança portuguesa estaria na confusão*

*entre o que seria público e privado*¹⁷⁰, havendo uma conversão do patrimonialismo pessoal para o estatal e, nesse sentido, a configuração de *um capitalismo politicamente orientado para o grupo dominante*:

O domínio tradicional se configura no patrimonialismo, quando aparece o estado-maior de comando do chefe, junto à casa real, que se estende sobre o largo território, subordinando muitas unidades políticas. Sem o quadro administrativo, a chefia dispersa assume caráter patriarcal, identificável no mando do fazendeiro, do senhor de engenho e nos coronéis. Num estágio inicial, o domínio patrimonial, desta forma constituído pelo estamento, apropria as oportunidades econômicas de desfrute dos bens, das concessões, dos cargos, numa confusão entre o setor público e o privado, que, com o aperfeiçoamento da estrutura, se extrema em competências fixas, com divisão de poderes, separando-se o setor fiscal do setor pessoal. O caminho burocrático do estamento, em passos entremeados de compromissos e transações. Não desfigura a realidade fundamental, impenetrável às mudanças. O patrimonialismo pessoal se converte em patrimonialismo estatal, que adota o mercantilismo como a técnica de operação da economia. Daí se arma o capitalismo político, ou capitalismo politicamente orientado [...]. (FAORO, 1975, p. 736)

Jaguaribe (1962), ao descrever o que ele denominou de “Estado cartorial”, reforça a configuração da burocracia em bases clientelistas como sendo uma característica da formação do Brasil ainda presente no séc. XX. Em outras palavras, uma estrutura burocrática montada para assegurar o *status quo* do grupo dominante, que somente seria possível de ser superada por meio de uma reforma da máquina estatal:

No que tange ao processo governativo, a falta de sentido dos partidos priva o governo de autenticidade e retira funcionalidade à administração pública. O antigo sistema de política de clientela conduziu a um Estado Cartorial cujo verdadeiro sentido não era a prestação de serviço público mas a preservação do *status quo*, assegurando à classe dominante as condições para persistir na direção da sociedade e proporcionando às clientelas empregos públicos ociosos e prebendas. O desenvolvimento, todavia, fez que a sociedade brasileira passasse a necessitar de verdadeiro serviço público. Daí a crise do Estado Cartorial, que recebe uma demanda cada vez mais urgente e imperiosa de serviços públicos e não está aparelhado a fazer nada. A reforma do Estado, no entanto, embora constitua inadiável decorrência da superação do clientelismo e da crise do cartorialismo, não é realizável sem que, previamente, o processo político, em sentido estrito, adquira a necessária representatividade e se oriente, entre seus fins mais importantes, para a reforma do Estado e a substituição do Estado Cartorial por formas funcionais de Estado. (JAGUARIBE, 1962, p. 194-195).

O processo de formação do estado brasileiro foi caracterizado por uma visão patrimonialista do Estado, onde a máquina burocrática era manejada para atender às

¹⁷⁰ De acordo com Faoro (1975, p. 8), “os reis portugueses governavam o reino como a própria casa, não distinguindo o tesouro pessoal do patrimônio público: a propriedade do rei - suas terras e seus tesouros - se confundem nos seus aspectos público e particular. Rendas e despesas se aplicam, sem discriminação normativa prévia, nos gastos de família ou em obras e serviços de utilidade geral”.

necessidades ou anseios de um grupo político dominante. Essa elite derivava o seu poder e renda do Estado, fazendo com que o capitalismo fosse orientado para manter os privilégios, assim como a estrutura burocrática configurada para atender aos seus interesses.

3.1.2. A ruptura com Portugal e a permanência dos valores

A separação silenciosa do Brasil de Portugal, com a permanência do príncipe regente, ensejou um quase imediato reconhecimento do Brasil como país independente pelos EUA, Inglaterra¹⁷¹ e França, para tratativas de comércio internacional:

In 1822 Brazil quietly separated from Portugal under the regent left behind by the Portuguese royal family on its return from Napoleonic exile to Europe. The USA recognized the most important of the new states almost immediately; the British soon after, taking care to conclude commercial treaties with them, the French in effect before the 1820s were out”. (HOBSBAWN, 1962, p. 110).

Segundo Kerr (2014), a saída da família real do Brasil ocorreu de forma extraordinariamente pacífica. Essa transferência de poder central é considerada um momento histórico notável por não envolver derramamento de sangue ou processo de descontinuidade nas ocupações habituais da vida da sociedade brasileira¹⁷²:

All proceeded peacefully, although many observers were astonished at the lack of support for the monarchy. Robert Adams Jr (1849-1906), United States Minister to Brazil at the time of the coup, wrote that it was “the most remarkable ever recorded in history. Entirely unexpected by the Government or people, the overthrow of the Empire has been accomplished without bloodshed, without riotous proceedings or interruptions to the usual avocations of life”. (KERR, 2014, p. 73, grifei).

A insatisfação do Brasil colônia já era registrada ainda no início do séc. XVIII, quando a Coroa através de seus oficiais tentava coibir o contrabando de ouro por meio

¹⁷¹ A Inglaterra na metade do séc. XIX era considerada *workshop* do mundo, em virtude do seu protagonismo no comércio internacional e do elevado nível de investimento em outros países: “*British trade dominated the independent Argentine, Brazil and the Southern USA as much as the Spanish colony of Cuba or the British ones in India. British investments had their powerful stake in the Northern USA, and indeed wherever economic development took place. Never in the entire history of the world has a single power exercised a world hegemony like that of the British in the middle of the nineteenth century, for even the greatest empires or hegemonies of the past had been merely regional - the Chinese, the Mohammedan, the Roman. Never since then has any single power succeeded in re-establishing a comparable hegemony, nor indeed is any one likely to in the foreseeable future; for no power has since been able to claim the exclusive status of 'workshop of the world'* ” (HOBSBAWN, 1962, p. 303).

¹⁷² Essa pacificidade na alteração da estrutura de governo reinante em nada se compara com as convulsões, insurreições civis em busca da independência ocorridas na América espanhola (LEVINE, 1999, p. 55).

da elevação do imposto sobre a sua produção e de capitães do mato¹⁷³, mulatos e escravos libertos para perseguirem contrabandistas¹⁷⁴:

Invariably, economic interest determined Portuguese policy on slavery, labor, and commerce. Colonial officials attempted to increase output in Minas Gerais and counter smuggling out of gold, and therefore to raise revenues. Officials dispatched troops and hired *capitães do mato* and bands of *mulatos* and free blacks to pursue smugglers and to seal off the mining region from the rest of the colony. In 1720, when rioting broke out in Vila Rica do Ouro Preto against the annual royal gold tax, the tax was reduced from 20 to 12 percent; as a result, more gold was handed in through official channels. This worked for a while, but gold smuggling became more highly organized, and in 1733 the tax was raised back to 20 percent. (LEVINE, 1999, p. 49-50, grifos no original).

A Constituição Imperial de 1824¹⁷⁵, que enunciava uma monarquia hereditária, constitucional e representativa, sob o comando da dinastia imperante de Dom Pedro I, criou um governo centralizado e dividido em províncias. Segundo Kerr (2014, p. 54), o Brasil se tornou uma Monarquia diferentemente de outras nações da América Latina, que se tornaram Repúblicas com a independência.

Essa Constituição, além de garantir a vitaliciedade do posto de Senador e dar a prerrogativa ao Imperador para concessão de títulos de nobreza, assegurou o direito de voto somente aos homens proprietários de terra; evidenciando que a propriedade mantinha-se como instrumento de poder decisório de um grupo privilegiado, a elite¹⁷⁶:

¹⁷³ Segundo BEZERRA (2004), os capitães do mato eram “homens livres de cor, geralmente escravos libertos, que se prontificavam a participar da repressão institucionalizada contra a fuga de escravos, sendo estratégicos para isso justamente porque conheciam a região e as táticas de fuga. Portanto, os capitães do mato eram agentes sociais ambivalentes, cuja presença era notada, suportada ou utilizada pelas autoridades, havendo várias possibilidades de ação, conforme a configuração dos interesses, poderes e necessidades de cada localidade”.

¹⁷⁴ A formação do território brasileiro merece ser compreendida mais no sentido de embate político com Portugal, em virtude da distância do centro de poder, da ganância e da ambição de seus colonizadores, que sangrenta, como ocorreu com os vizinhos de colonização espanhola: [w]hat most people are sadly ignorant of, however, is the fascinating history of this vast land, how it came into being, its struggles with Portugal as well as with itself over the five centuries of its existence as a nation, how it has striven to remain unified and to govern itself in the face of the huge difficulties presented by distance, greed and ambition (KERR, 2014, p. 11).

¹⁷⁵ Essa Constituição considerava brasileiro os estrangeiros naturalizados qualquer que fossem a sua Religião e direcionava os requisitos à legislação ordinária os requisitos ou de acordo com o texto constitucional “as qualidades precisas, para se obter Carta de naturalização” (art. 6º, inciso V). Fonte: BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil (25 de março de 1824). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso: 24/04/2015.

¹⁷⁶ Para as elites brasileiras, o republicanismo era sinônimo de instabilidade política e social, além de ser impossível de ser implementado em virtude da presença da realeza ditando as normas no país. Ademais, a anterior presença de oficiais portugueses no Rio de Janeiro e a apropriação das rotinas até então vigente, fez com que pouco se alterasse na realidade administrativa brasileira.

The 1824 constitution created a centralized government and divided the country into provinces governed by officials (called "presidents") named by the emperor. The constitution also gave the emperor the *poder moderador*, the right to veto legislation and even dissolve the parliament when he saw fit. Senators were named for life, the emperor received the right to *create titles of nobility*, only the lower house was elected, and only *males holding property* could vote. (LEVINE, 1999, p. 60).

Vislumbra-se que o exercício do direito político com base no voto estava nitidamente atrelado à propriedade da terra como bem patrimonial. A participação nas eleições de representantes políticos, assim como a própria candidatura política, estava atrelada à apresentação de uma renda líquida anual advinda de bens de raiz (propriedade da terra), indústria, comércio ou emprego¹⁷⁷:

CAPITULO VI.

Das Eleições.

Art. 90. As nomeações dos Deputados, e Senadores para a Assembléa Geral, e dos Membros dos Conselhos Geraes das Provincias, serão feitas por Eleições indirectas, elegendo a massa dos Cidadãos activos em Assembléas Parochiaes os Eleitores de Provincia, e estes os Representantes da Nação, e Provincia.

Art. 91. Têm voto nestas Eleições primarias:

I. Os Cidadãos Brasileiros, que estão no gozo de seus direitos politicos.

II. Os Estrangeiros naturalizados.

Art. 92. São excluidos de votar nas Assembléas Parochiaes.

I. Os menores de vinte e cinco annos, nos quaes se não comprehendem os casados, e Officiaes Militares, que forem maiores de vinte e um annos, os Bachares Formados, e Clerigos de Ordens Sacras.

II. Os filhos familias, que estiverem na companhia de seus pais, salvo se servirem Officios publicos.

III. Os criados de servir, em cuja classe não entram os Guardalivros, e primeiros caixeiros das casas de commercio, os Criados da Casa Imperial, que não forem de galão branco, e os administradores das fazendas ruraes, e fabricas.

IV. Os Religiosos, e quaesquer, que vivam em Communidade claustral.

V. *Os que não tiverem de renda liquida annual cem mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou Empregos.*

Art. 93. Os que não podem votar nas Assembléas Primarias de Parochia, não podem ser Membros, nem votar na nomeação de alguma Autoridade electiva Nacional, ou local.

Art. 94. Podem ser Eleitores, e votar na eleição dos Deputados, Senadores, e Membros dos Conselhos de Provincia todos, os que podem votar na Assembléa Parochial. Exceptuam-se

I. *Os que não tiverem de renda liquida annual duzentos mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou emprego.*

II. Os Libertos.

III. Os criminosos pronunciados em queréla, ou devassa.

Art. 95. Todos os que podem ser Eleitores, abeis para serem nomeados Deputados. Exceptuam-se

I. *Os que não tiverem quatrocentos mil réis de renda liquida, na fôrma dos Arts. 92 e 94.*

II. Os Estrangeiros naturalizados.

III. Os que não professarem a Religião do Estado.

¹⁷⁷ BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil (25 de março de 1824). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso: 24/04/2015.

Art. 96. Os Cidadãos Brasileiros em qualquer parte, que existam, são elegíveis em cada Districto Eleitoral para Deputados, ou Senadores, ainda quando ahi não sejam nascidos, residentes ou domiciliados.

Art. 97. Uma Lei regulamentar marcará o modo pratico das Eleições, e o numero dos Deputados relativamente á população do Imperio. [grifei].

A Constituição de 1824 ao definir o rol dos cidadãos brasileiros pôs em evidência e preservou um sistema que privilegiava a elite agrária - *landed elite*-, onde a monarquia constitucional desenvolvia instituições políticas (LEVINE, 1999, p. 60-61, 153).

Não havia uma lei específica sobre terras no Brasil de 1822 a 1850, sendo esse período considerado como “extralegal ou das posses”, onde a situação fundiária caótica levou o Império a regularizar e definir o que deveria estar no domínio público. A aprovação da Lei Imperial de 1850 (Lei de Terras) teria demonstrado o papel que a maioria dos políticos do Império desempenhou, ou seja, o de defender os interesses da classe dominante (SABOYA, 1995, p. 115-117).

Por outro lado, segundo Nascimento (2008), a Lei de Terras não impediu o desenvolvimento da pequena propriedade no Brasil, pois esse objetivo encontrava limitação na própria estrutura fundiária do país:

Na verdade, tal propósito achava-se limitado pela impossibilidade política de alterar a estrutura fundiária, apesar do amplo apoio à colonização estrangeira. [...] A regulamentação da posse da terra, nesse contexto, era de fundamental importância para a formação do Estado Nacional, porque demarcaria os limites territoriais em que se processaria a ocupação do espaço rural de modo racional”. (NASCIMENTO, 2008, p. 108).

A insatisfação com a Coroa, principalmente em virtude da sensação de exploração econômica sem a devida contrapartida, gerou um cenário favorável à ruptura. Entretanto, essa ruptura com Portugal não favoreceu a perspectiva de desenvolvimento econômico com base na exploração da terra, mas sim na permanência dos valores patrimoniais sobre ela.

3.1.3. A terra como instrumento de poder

O Brasil, diferentemente do restante da América Latina, em que as nações se declararam republicanas após alcançarem a independência, manteve um padrão institucional da época imperial, onde se reforçavam os valores paternalistas e elitistas de uma herança colonial¹⁷⁸:

Brazil's government is based on the Aristotelian ideal that hierarchy leads to order. Unlike the other Latin American nations, which declared themselves republics after winning independence, in Brazil seven decades of monarchy followed colonialism before giving way to a federal republic, which itself was only nominally democratic. The Empire period reinforced the paternalistic and elitist values of colonial life. (LEVINE, 1999, p. 14).

O início do período republicano de governo introduziu uma série de ajustes na estrutura do Estado brasileiro a começar pela alteração do nome de “Império do Brasil” para “Estados Unidos do Brasil”¹⁷⁹, criação de uma nova bandeira do país e elaboração de uma nova Constituição, com o objetivo de transformá-lo em uma democracia industrial moderna¹⁸⁰:

The leaders of the coup of 1889 immediately established their regime as a “provisional” government, declaring Brazil a federal republic. They issued proclamations justifying their action, claiming that they had undertaken the coup on behalf of the Brazilian people.

[...]

The formal name of the country was changed from the Empire of Brazil to the Republic of the United States of Brazil and a new national flag was designed. Work began on a new constitution, the aim being to transform Brazil into a modern, industrial democracy. (KERR, 2014, p. 75).

A forma republicana de governo do final do séc. XIX trouxe, ainda, o *reconhecimento automático* da cidadania brasileira aos estrangeiros que se encontravam no Brasil em 15 de novembro de 1889, facultando-lhes a declaração do ânimo de conservação da

¹⁷⁸ Na mesma linha, Kerr (2014, p. 54) registra o caminhar singular do Brasil após a independência: “*Unlike the nations of Spanish America, therefore, that had become republics on independence, Brazil became a monarchy*”.

¹⁷⁹ O nome Estados Unidos do Brasil somente foi alterado com a introdução da Constituição semioutorgada de 1967, passando a se chamar República Federativa do Brasil. Fonte: BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso: 23/04/2015.

¹⁸⁰ A República transformou cada uma das antigas vinte províncias em um estado, criando um município neutro denominado Distrito Federal, e mantendo o Rio de Janeiro como a capital da União. A nova constituição concedeu autonomia financeira aos estados na cobrança de impostos sobre exportações, favorecendo São Paulo e Minas Gerais, estados com economia de exportação lucrativa (KERR, 2014, p. 76).

nacionalidade de origem estrangeira (KERR, 2014, p. 76)¹⁸¹. Evidência burocrática que indica um *mix* social na origem do sistema republicano.

Os títulos de nobreza somados a posse de extensos pedaços de terra eram expressões de poder da época colonial que foram transplantados à República pelas elites dominantes¹⁸².

Embora houvesse os altos e baixos da economia, as elites políticas dominantes sentiam-se confortáveis na condução das estratégias decisórias dentro da máquina governamental, com o apoio dos coronéis na área rural¹⁸³. Essas elites eram compostas por famílias proprietárias de terra por longa data, que adotavam medidas para desenvolver economicamente o país, ao tempo que seus projetos serviam aos seus locais de origem, envolvendo disputas entre si, patrocínio e receitas governamentais:

¹⁸¹ Na acomodação ao período republicano, a incorporação dos estrangeiros aconteceu de forma automática, facultando-lhes manifestação contrária. Veja que a absorção do imigrante ocorreu de forma natural e a partir da provocação do poder central da nação, evidenciando-se a ausência de ameaça à nova estrutura de Estado. Segundo a Constituição de 1891, seriam considerados cidadãos brasileiros (art. 69): 1º) os nascidos no Brasil, ainda que de pai estrangeiro, não, residindo este a serviço de sua nação; 2º) os filhos de pai brasileiro e os ilegítimos de mãe brasileira, nascidos em país estrangeiro, se estabelecerem domicílio na República; 3º) os filhos de pai brasileiro, que estiver em outro país ao serviço da República, embora nela não venham domiciliar-se; 4º) os estrangeiros, que achando-se no Brasil aos 15 de novembro de 1889, não declararem, dentro em seis meses depois de entrar em vigor a Constituição, o ânimo de conservar a nacionalidade de origem; 5º) os estrangeiros que possuírem bens imóveis no Brasil e forem casados com brasileiros ou tiverem filhos brasileiros contanto que residam no Brasil, salvo se manifestarem a intenção de não mudar de nacionalidade; 6º) os estrangeiros por outro modo naturalizados. Fonte: BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (24 de fevereiro de 1891). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm. Acesso: 22/04/2015.

¹⁸² A influência para introdução de um sistema federativo de governo na nova Constituição teve origem numa demanda represada de 1870 em que as elites produtoras de café de São Paulo pressionavam a descentralização de poder do centro para as regiões do país, considerando o poder centralizador do Império. Assim sendo, as lideranças políticas optaram por seguir o modelo estadunidense de separação de poderes: “[t]he new constitution advocated a federal political system, fulfilling the objectives of a Republican manifesto of 1870 that had demanded the transfer of power from the centre to the regions, a move welcomed by the influential coffee industry, especially in São Paulo. As in the days of the Empire, however, there would still be a central executive administration, with a national legislature based in Rio de Janeiro. It was decided to follow the political model of the United States, with a president and a federal government made up of executive, legislative and judicial bodies” (KERR, 2014, p. 75-76).

¹⁸³ Coronéis eram os representantes das oligarquias locais. Nas palavras de Carvalho (1997), “[o] governador republicano [...] era eleito pelas máquinas dos partidos únicos estaduais, era o chefe da política estadual. Em torno dele se arrematavam as oligarquias locais, das quais os coronéis eram os principais representantes”. Para Faoro (1975, p. 352), “[a]ntes de ser um líder político, o coronel era um líder econômico; não precisava obrigatoriamente ser fazendeiro, e constituiu o primeiro degrau da estrutura política, projetada de baixo para cima. O seu mando independia da riqueza, e se submetia ao reconhecimento tácito de seu poder, num pacto consensual que o governo da república, através da concessão de poderes especiais, confirmava”.

Despite economic ups and downs, *elites felt comfortable with the political system*, which was nominally democratic but for all practical purposes poses permitted state republican machines to govern with a firm hand, allied *with rural bosses*, or *coroneis*. At the national level, the federal government was controlled by the politicians of the key units of the federation: *São Paulo, Minas Gerais, and Rio Grande do Sul, and the city of Rio de Janeiro*. The elites were composed of members of old families, most of them longtime owners of rural property. They favored measures to develop the country economically, when the *projects served their home locales*, and they disputed with one another over patronage and government revenues. (LEVINE, 1999, p. 90-91, grifei).

A elite política apoiada pela oligarquia local ocupava-se, então, em manter o *controle eleitoral* e dessa forma a liberdade de expressão da sociedade brasileira na escolha de seus representantes e do ideal comum de Nação.

Sob influência estadunidense, após a Proclamação da República, implantou-se pela primeira vez a forma federativa de Estado no Brasil. O texto da Constituição de 1891 teria sofrido severas críticas especialmente em razão de não se ter considerado “as peculiaridades do Estado brasileiro, nem as distinções deste em relação aos Estados Unidos da América do Norte, fonte da qual o modelo fora supostamente copiado” (SEGUNDO, 2005, p. 61).

A diferença de trajetória histórica entre Brasil e EUA deveria ter sido considerada na introdução do sistema federativo de governo, já que o país teria vindo de uma unidade pré-imperial sucedida por uma estrutura de governo imperial com considerável poder centralizador:

[...] a insuficiência dos juristas e dos políticos, que influíram ou fizeram a Constituição brasileira de 1891, trouxe ao Império unitário a nova estrutura, sem atenderem aos verdadeiros princípios informativos do federalismo americano e, o que é mais grave, sem se olhar para o país a que se destinavam os novos textos. [...] Referimo-nos às consequências *que deviam ser tiradas* da diferença histórica entre o Brasil e os Estados Unidos da América: vinha-se da *unidade imperial*. Sucessora da *unidade pré-imperial* que pairou e sobrepujou ao particularismo administrativo das Capitâneas, e às tentativas portuguesas, sucessivas, de desmembração. (MIRANDA, 1970, p. 318, grifos no original).

Por outro lado, a adoção do federalismo teria sido acertada, não se tratando de mera e açodada importação normativa, segundo Pinto Ferreira (1991, p. 266), mas sim “a consagração da pluralidade geográfica regional na unidade nacional”, pois sem ela “o País se desagregaria, e daí a causa do vínculo federativo”.

A primeira República do Brasil foi dominada por oligarquias que controlavam a máquina política estatal e conseqüentemente mantinham-se no poder. A estrutura governamental encontrava-se submetida a um sistema de controle político originário de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e em certa medida, do Rio Grande do Sul, evidenciado na ocupação de cargos dentro da máquina burocrática¹⁸⁴:

The First Republic (1889- 1930) was dominated by oligarchies who controlled the state political machines, which in turn kept themselves in power by not enlarging the electorate. Under this system, *the dynamic units* of the federation (namely, São Paulo, Minas Gerais, the Federal District, and to some extent Rio Grande do Sul) controlled government through their control of cabinet positions and the bureaucracy. (LEVINE, 1999, p. 97, grifei).

A primeira República é conhecida na literatura política e de história como República Velha em contraposição ao período seguinte iniciado pelo governo de Getúlio Vargas (República Nova). Esse período iniciou-se com a Proclamação da República em 15 de novembro de 1889 e se estendeu até o Golpe de 1930. Esse golpe depôs o então Presidente da República Washington Luís, em 24 de outubro de 1930, e impediu a posse do Presidente eleito Júlio Prestes, encerrando a “política do café com leite”, por meio da qual os políticos eram apoiados por elites de São Paulo e de Minas Gerais, que se alternavam no comando da nação.

¹⁸⁴ O sistema federativo introduzido com a República pôs em evidência a riqueza e a pobreza. Enquanto tal sistema buscou introduzir um mecanismo descentralizado de poder, também fez com que os estados ricos ficassem mais ricos, enquanto que os pobres mais pobres: “*Brazil's constitutional federalist system resulted in the rich states' becoming richer and the poor, poorer*” (LEVINE, 1999, p. 93).

Mesmo mantendo intacta a estrutura hierárquica arcaica da oligarquia brasileira, Vargas teria sido o primeiro político a reconhecer as dificuldades de determinada parcela do povo brasileiro, chegando a ser reconhecido como “pai dos pobres”¹⁸⁵. Para os nacionalistas, a advertência de Vargas contra o imperialismo e os interesses estrangeiros, evidenciada na carta de suicídio, fez considerá-lo um profeta e um visionário (LEVINE, 1999, p. 119).

A Carta-testamento de Getúlio Vargas, em 1954, além de desafiadora e agressiva ao *status quo*, evidencia as dificuldades em alterar a estrutura do Estado para beneficiar a classe social menos favorecida, principalmente diante do engessamento burocrático advindo, em especial, da pressão exercida por grupos econômicos e financeiros internacionais¹⁸⁶:

Mais uma vez, as forças e os interesses contra o povo coordenaram-se novamente e se desencadeiam sobre mim.

Não me acusam, me insultam; não me combatem, caluniam e não me dão o direito de defesa. Precisam sufocar a minha voz e impedir a minha ação, para que eu não continue a defender como sempre defendi, o povo e principalmente os humildes. Sigo o destino que me é imposto. *Depois de decênios de domínio e espoliação dos grupos econômicos e financeiros internacionais*, fiz-me chefe de uma revolução e venci. Iniciei o trabalho de libertação e instaurei o regime de liberdade social. Tive que renunciar. Voltei ao governo nos braços do povo. *A campanha subterrânea dos grupos internacionais aliou-se à dos grupos nacionais revoltados contra o regime de garantia do trabalho*. A lei de lucros extraordinários foi detida no Congresso. Contra a Justiça da revisão do salário-mínimo se desencadearam os ódios. Quis criar a liberdade nacional na potencialização das nossas riquezas através da Petrobrás, mal começa esta a funcionar, a onda de agitação se avoluma. A Eletrobrás foi obstaculada até o desespero. Não querem que o trabalhador seja livre. Não querem que o povo seja independente.

Assumi o Governo dentro da espiral inflacionária que destruíra os valores do trabalho. *Os lucros das empresas estrangeiras alcançavam até 500% ao ano*. Nas declarações de valores do que importávamos existiam fraudes constatadas de mais de 100 milhões de dólares por ano. Veio a crise do café, valorizou-se o nosso principal produto. Tentamos defender seu preço e a resposta foi uma violenta pressão sobre a nossa economia a ponto de sermos obrigados a ceder. Tenho lutado mês a mês, dia a dia, hora a hora, resistindo a uma pressão constante, incessante, tudo suportando em silêncio, tudo esquecendo, renunciando a mim mesmo, para defender o povo que agora se queda desamparado. Nada mais vos posso dar a não ser meu sangue. Se as aves de rapina querem o sangue de alguém, querem continuar sugando o povo brasileiro, eu ofereço em holocausto a minha vida. Escolho este meio de estar sempre convosco. Quando vos humilharem sentireis minha alma sofrendo ao vosso lado. Quando a fome bater à vossa porta, sentireis em vosso peito

¹⁸⁵ Nas palavras do autor: “*Even though Vargas had not provided very much, and even if the archaic hierarchical structure of the Brazilian oligarchy had remained completely intact, he had been the first politician extend dignity to the Brazilian people*” (LEVINE, 1999, p. 119).

¹⁸⁶ Disponível em: <http://www0.rio.rj.gov.br/memorialgetuliovargas/conteudo/expo8.html>. Acesso: 27/04/2015.

a energia para a luta por vós e vossos filhos. Quando vos vilipendiarem, sentireis no meu pensamento a força para a reação. Meu sacrifício nos manterá unidos e meu nome será a vossa bandeira de luta. Cada gota de meu sangue será uma chama imortal na vossa consciência e manterá a vibração sagrada para a resistência. Ao ódio respondo com o perdão. E aos que pensam que me derrotaram respondo com a minha vitória. Era escravo do povo e hoje me liberto para a vida eterna. Mas esse povo de quem fui escravo não mais será escravo de ninguém. Meu sacrifício ficará para sempre em sua alma e meu sangue terá o preço do seu resgate. Lutei contra a espoliação do Brasil. Lutei contra a espoliação do povo. Tenho lutado de peito aberto. O ódio, as infâmias, a calúnia, não abateram meu ânimo. Eu vos dei a minha vida. Agora ofereço a minha morte. Nada receio. Serenamente dou o primeiro passo no caminho da eternidade e saio da vida para entrar na história. (VARGAS, 24 de agosto de 1954, grifei).

Segundo a carta de despedida, pressões internas, presentes na estrutura de governo, e externas (atores internacionais) teriam impossibilitado a mudança de paradigma econômico idealizado por Getúlio Vargas¹⁸⁷.

Na década de 60, o plano de João Goulart era desapropriar extensas propriedades agrícolas improdutivas e redistribuí-las a camponeses. A reação a esse plano evidenciou, mais uma vez, a estrutura do poder da elite dominante com base na terra e representada no Congresso, a qual se mostrou intransigente com a proposta de reforma agrária¹⁸⁸, embora pressionada pela sociedade:

Goulart's plan to expropriate large tracts of agricultural land and redistribute it to the peasants had a number of objectives. Of course, it would please those of the electorate who benefited and would make them amenable to Goulart's ongoing political aims. It would also help to bring an end, he hoped, to the political disruption that was taking place in the country side, a response to Francisco Juliao and his peasant leagues. Landowners were, naturally, against it and the president and Congress were set against each other over the issue when the *Agrarian Reform Bill* was put before Congress in March 1963. Goulart, faced with Congress's intransigence, decided not to follow the example of Quadros and resign. Instead, he appealed directly to the Brazilian people in a series of huge rallies watched by millions on television. At the first of these, on 13 March 1964, in front of a crowd of 150,000, and flanked by left-wingers and Communists, Goulart announced the seizure of 'under-utilised' land. The underlying current suggested that

¹⁸⁷ De acordo com o Prof. Luis Roberto Barroso, Ministro do STF: “O sistema de governo foi montado pela classe dominante brasileira para se proteger. Essa classe dominante tem muita dificuldade de punir os ‘seus’ e a certeza da punição é que auxilia na redução da criminalidade. Não se resolve o problema do mundo real mudando leis” (*Brasil Conference*, Harvard Law, em 18 de abril de 2015, Palestra).

¹⁸⁸ Na retomada do período democrático (1954-1964), o governo Goulart buscou introduzir as “reformas de base”, consideradas necessárias para empreender o bem estar social e econômico do país. Em meio às pretendidas reformas, mantinha-se a proposta da reforma agrária: “*Goulart's presidential powers were restored. For him, it was a personal triumph and one that he believed gave him a popular mandate. Before long, however, he had begun to alienate even his own supporters with a radical programme of economic and social welfare reforms - the reformas de base (basic reforms) as he called them. These included agrarian and urban reform and the extension of the right to vote to the illiterate and to enlisted men, a tactic he hoped would increase support for his populist government*” (KERR, 2014, p. 123).

if the politicians did not agree to this then the people of Brazil would depose them. *There was alarm at this turn of events from the landed elite and the established political parties, deeply resentful of the growing influence of left-wing groups and the unions. Foreign investors especially the United States - began to take fright at the apparent growth of Communist influence in Brazil.* On 19 March, opponents of Goulart's government took to the streets, 500,000 people joining the 'March of the Family with God for Liberty' in São Paulo, protesting against what they saw as the president's betrayal of Christian family values and his Communist links.

[...]

On 1 April, government buildings in Rio de Janeiro and Brasilia were seized, persuading President Goulart to flee three days later to Rio Grande do Sul and on to exile in Uruguay where he died of a heart attack in 1974. (KERR, 2014, p. 124-125, grifei).

A circunstância que fez culminar no exílio de João Goulart e deu início a um longo período de governo militar, ressalta a relação entre poder e propriedade de terra, envolvendo jogo de interesses de elites políticas, burocratas e membros da sociedade, diante da histórica concentração de terra por um grupo dominante minoritário.

A concentração da terra como expressão de poder político era característica da estrutura política de favorecimento da Coroa àqueles que pertenciam à rede organizacional de controle do domínio territorial português na colônia, mantendo-se no período imperial e republicano.

As forças armadas tomaram o poder em 1964 contra a herança de Getúlio Vargas que se movia para a esquerda política ao propor a democratização, reforma agrária e ceticismo em relação à política econômica imposta pelos EUA. A partir dos anos 70, o sistema de repressão do regime militar começou a relaxar, possibilitando a introdução paulatina do regime civil a partir de 1985:

The armed forces took over in Brazil in 1964 against a very similar enemy: the heirs of the great Brazilian populist leader Getulio Vargas (1883-1954), moving towards the political Left in the early 1960s and offering democratisation, land reform and scepticism about US policy. The small guerrilla attempts of the late 1960s, which provided an excuse for the ruthless repressions of the regime, never represented the slightest real challenge to it; but it must be said that after the early 1970s the regime began to relax and returned the country to civilian rule by 1985. (HOBBSBAWN, 1994, p. 442).

Nesse período de governo militar (1964-1985), um fato social essencial do Brasil que se mostrava marcante na economia era o fenômeno da *concentração de terras* em mãos de uma minoria: “[t]he essential social fact of Brazil's contemporary rural political economy is the monumental concentration of land in the hands of a distinct numerical minority” (MAYBURY-LEWIS, 1994, p. 27).

Conforme se observa do **Quadro 8**, no período imediatamente anterior a retomada do período democrático do início dos anos 80, estudos indicam que 43,8% (28,8%+15%) do total das propriedades rurais correspondiam a 50.150 latifúndios de particulares ou de empresas, e que, por sua vez, representavam apenas 0,84% (0,80% + 0,04%) do número total de propriedades no país. Esses números indicam que a concentração de terras marcava a feição territorial brasileira à época¹⁸⁹:

Quadro 8 - Concentração das terras no Brasil (1970 - 1985)

Table 2 Land Concentration in Brazil, 1970-1985

Property Size	Number of Properties	% of Total Number	Total Area	% of Total Area
< 10 hectares				
1970	2,519,630	51.2	9,083,495	3.1
1980	2,598,019	50.4	9,004,259	2.5
1985	3,085,841	52.9	10,029,780	2.6
10 < 100 ha.				
1970	1,934,392	39.3	60,069,704	20.4
1980	2,016,774	39.1	64,494,343	17.7
1985	2,166,424	37.1	69,678,938	18.5
100 < 1000 ha.				
1970	414,746	8.4	108,742,676	37.0
1980	488,521	9.5	126,799,188	34.7
1985	518,618	8.9	131,893,557	35.1
1000 < 10,000 ha.				
1970	35,425	0.7	80,059,162	27.2
1980	45,496	0.9	104,548,849	28.7
1985	47,931	0.8	108,397,132	28.8
< 10,000 ha.				
1970	1,149	0.02	36,190,429	12.3
1980	2,345	0.04	60,007,780	16.4
1985	2,174	0.04	56,287,168	15.0

Source: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística *Censo Agropecuário* (1980) and Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *Anuário Estatístico* (1986).

Fonte: Maybury-Lewis (1994, p. 28).

¹⁸⁹ Dados registram que a propriedade da terra ainda é concentrada atualmente (FARAH, 2015).

Segundo Maybury-Lewis (1994), ao apresentar os dados do **Quadro 8**, quando os militares deixaram o comando da nação, havia um grande número de pequenos agricultores ávidos de terras e o Brasil encontrava-se na liderança dos países com a desigualdade na distribuição de terras agricultáveis em todo o mundo:

[...] when the civilian regime took over in 1985, 50,105 property owners (individuals and legal entities), totaling only 0.84 percent of all property holders in Brazil, controlled 43.8 percent of the nation's farmland in holdings ranging from one thousand to several million hectares each.

[...]

These bare statistics suggest that in 1985, when the military relinquished its dictatorial hold on the state, there were a great many land-hungry small farmers. Indeed, Brazil has one of the most inequitable distributions of arable land in all world. (MAYBURY-LEWIS, 1994, p. 27).

Durante o regime militar, 44% das terras agricultáveis no Brasil não eram exploradas, mostrando-se um padrão de alta concentração de terra improdutivo em mãos de poucos proprietários.

Uma possível explicação para a negligência em relação à produtividade da terra e a dormência do estoque fundiário nas mãos de uma minoria pode residir nos subsídios generosos, na dependência do governo em relação aos latifundiários¹⁹⁰, e na burocracia inadequada para monitorar a exploração da terra:

What exacerbates contemporary land hunger is the pattern of use that landowners established in much of the Brazilian hinterland during the dictatorship. According to the government's own 1985 cadastral survey, there was a total of 425,902,815 hectares of arable land in all of Brazil. Of this land, only 237,435,232 hectares were actually in cultivation or otherwise being put to use at the time of the survey. The remaining 188,467,583 hectares were simply neglected. In other words, 44 percent of Brazil's total arable land was not being tilled or improved in any way. The estimate is probably conservative because of generous allowances for land to lie fallow between plantings and because of the government's reliance on landowners, rather than its own inadequate bureaucracy, to monitor much of the land use situation. (MAYBURY-LEWIS, 1994, p. 27-28).

¹⁹⁰ Seguindo o comando da Constituição de 1988, a Lei nº 8.629, de 1993, apresenta classificação dos imóveis rurais em pequena, média e grande propriedade rural. A classificação assenta-se em critério de dimensão do imóvel, fixando a distinção a partir da quantidade de módulos fiscais: - de 1 a 4 módulos fiscais - pequena propriedade; - de 4 a 15 módulos fiscais - média propriedade. Tal lei não fez menção específica à fixação da grande propriedade rural ou latifúndio, que se tem como definida por exclusão (acima de 15 módulos fiscais).

Ressalta-se, assim, uma aparente ambiguidade do Estado na medida em que ele representa o interesse público na exploração da terra e, ao mesmo tempo, executa política econômica por meio de subsídios financeiros na esfera privada.

O Censo Agropecuário de 2006, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), evidencia que a concentração histórica de terras no Brasil ainda persiste¹⁹¹:

Quadro 9 - Concentração histórica de terras - Percentual (1920 - 2006)

Tabela 263 - Número de estabelecimentos e Área dos estabelecimentos agropecuários por grupos de área total - série histórica (1920/2006) Brasil										
Grupos de área total	Variável x Ano									
	Área dos estabelecimentos agropecuários (Percentual)									
	1920	1940	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1995	2006
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Menos de 10 ha	-	1,01	1,30	2,24	3,09	2,77	2,47	2,66	2,23	2,34
10 a menos de 100 ha	-	16,75	15,31	19,04	20,42	18,58	17,68	18,55	17,73	18,85
Menos de 100 ha	8,97	18,21	16,62	21,28	23,51	21,35	20,14	21,22	19,96	21,19
100 a menos de 1000 ha	27,65	33,47	32,52	34,43	36,97	35,79	34,75	35,06	34,94	33,82
1.000 ha e mais	63,38	48,32	50,86	44,15	39,52	42,86	45,10	43,73	45,10	45,00

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE - Censo Agropecuário (2006).

¹⁹¹Quadro elaborado pela autora a partir dos dados disponibilizados pelo Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA (tabela 263). Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?c=263&z=p&o=2&i=P>. Acesso: 24/01/2016.

Quadro 10 - Concentração histórica de terras – Hectares (1920 - 2006)

Tabela 263 - Número de estabelecimentos e Área dos estabelecimentos agropecuários por grupos de área total - série histórica (1920/2006)										
Brasil										
Grupos de área total	Variável x Ano									
	Área dos estabelecimentos agropecuários (Hectares)									
	1920	1940	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1995	2006
Total	175.104.675	197.720.247	232.211.106	249.862.142	294.145.466	323.896.082	364.854.421	374.924.929	353.611.246	333.680.037
Menos de 10 ha	-	1.993.439	3.025.372	5.592.381	9.083.495	8.982.646	9.004.259	9.986.637	7.882.194	7.798.777
10 a menos de 100 ha	-	33.112.160	35.562.747	47.566.290	60.069.704	60.171.637	64.494.343	69.565.161	62.693.585	62.893.979
Menos de 100 ha	15.708.314	36.005.599	38.588.119	53.158.671	69.153.199	69.154.283	73.498.602	79.551.798	70.575.779	70.692.756
100 a menos de 1000 ha	48.415.737	66.184.999	75.520.717	86.029.455	108.742.676	115.923.043	126.799.188	131.432.667	123.541.517	112.844.186
1.000 ha e mais	110.980.624	95.529.649	118.102.270	110.314.016	116.249.591	138.818.756	164.556.629	163.940.463	159.493.949	150.143.096

Nota:

- 1 - A categoria Total para Grupos de área total inclui os estabelecimentos agropecuários sem declaração de área;
- 2 - Os dados da série histórica disponibilizados nesta tabela são reflexos das publicações disponíveis à época. Especificamente para o ano de 1995, pequenas correções foram feitas após a publicação, o que pode ocasionar uma diferença mínima entre estes e aqueles disponíveis em outras tabelas cujos dados foram tabulados posteriormente à divulgação oficial.
- 3 - Os dados das Unidades Territoriais com menos de 3 (três) informantes estão desidentificados com o caracter X.

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE - Censo Agropecuário (2006).

De acordo com os dados levantados nos **Quadros 9 e 10**, em 2006, os imóveis rurais de menos de dez hectares ocupavam aproximadamente de 2,3% da área total de estabelecimentos rurais (333.680.037 ha), enquanto que 45% da área total (150.143.096 ha) referem-se a áreas com mais de 1.000ha¹⁹².

Especialmente no que se refere à concentração histórica de terras, desde a colonização portuguesa, passando pela Lei de Terras de 1850 e por todo o processo de industrialização vivenciado a partir do século XX, a questão agrária permaneceu quase que inalterada (NAKATANI, 2012, p. 214). Por outro lado, há quem argumente que o “latifúndio não existe mais” (MARTINS, 2015)¹⁹³.

Segundo Sauer (2010, p. 3), mecanismos de controle da aquisição de terras por estrangeiro não é suficiente para reverter o quadro de concentração de terras no país:

[...] essa concentração fundiária não será revertida somente com adoção de mecanismos de controle da aquisição de terras por estrangeiros, pois a esmagadora maioria das grandes propriedades está nas mãos de poucos brasileiros, o que torna cada vez mais urgente a adoção de políticas redistributivas e de ordenamento territorial, como, por exemplo, a reforma agrária e o reconhecimento das terras pertencentes a populações indígenas e tradicionais.

¹⁹² Reportagem de 1º de outubro de 2009 chama atenção para a necessidade de cautela na avaliação dos números relativos concentração de terras, uma vez que haveria uma distinção entre concentração de produção de terra e de propriedade. No Brasil, teríamos “uma concentração da produção de terra e não da propriedade e “nem sempre a concentração reflete uma situação desfavorável aos produtores” (FARID, 2009).

¹⁹³ Segundo reportagem de Martins (2015), “[...] apesar do incremento de programas sociais no campo e dos investimentos em assistência técnica, os movimentos rurais queixam-se do baixo ritmo de desapropriações e da manutenção da secular estrutura agrícola, baseada no latifúndio e na monocultura voltada para a exportação. [...] Enquanto isso, 120 mil famílias permanecem acampadas à espera da reforma agrária. Devem perder a esperança? Sim, se depender da nova ministra da Agricultura, Kátia Abreu [...]. Em seu discurso de posse, a ruralista chegou ao cúmulo de negar a existência de latifúndios no País. Por consequência, defendeu uma desaceleração ainda maior no programa de reforma agrária. ‘Ele tem de ser pontual, para os vocacionados. E se o governo tiver dinheiro não só para dar terra, mas garantir a estrutura e a qualidade dos assentamentos. Latifúndio não existe mais.’ Escalado para fazer o contraponto a Kátia Abreu neste novo governo, Patrus Ananias, agora ministro do Desenvolvimento Agrário, foi obrigado a rebater a colega logo em seu primeiro pronunciamento oficial, durante a posse. ‘Ignorar ou negar a existência das desigualdades e injustiças é uma forma de perpetuá-las. Não basta derrubar a cerca dos latifúndios, é preciso derrubar também as cercas que nos limitam a uma visão individualista e excludente do processo social.’ ” Evidencia-se dos embates políticos que a linha de ação da política agrícola não se encontra alinhada com a da política fundiária. Essas políticas mostram-se atualmente divergentes em relação à exploração e à titularidade de terras no país, se considerarmos os discursos de suas elites.

O Brasil registra, ao longo da história política, períodos alternados de intervenção militar (1930, 1945, 1954, 1955 e 1961) (KERR, 2014, p. 125, 127). E segundo Oliveira (2010), entre 1964 e 1970, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), órgãos fundiários que se sucederam no tempo, experimentaram períodos de corrupção, grilagem e venda de terras a estrangeiro, ensejando apuração de denúncias no Congresso¹⁹⁴:

[...] viveram um processo intenso de corrupção, grilagens e venda de terras para estrangeiros, que terminou na constituição, pelo Congresso Nacional, em 1968, de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar as denúncias veiculadas pela imprensa. Da CPI nasceu o relatório [...] e a comprovação do envolvimento de inúmeros brasileiros particulares e funcionários do IBRA e de cartórios públicos, na grande falcatura da aquisição de terras por estrangeiros. (OLIVEIRA, 2010, p. 7-8).

No início da década de 70, o governo do Gen Emílio Garrastazu Médici¹⁹⁵ caracteriza-se pela abertura da economia ao investimento estrangeiro, cujo período de desenvolvimento econômico, conhecido como “Milagre Brasileiro”, é creditado ao então Ministro da Fazenda Delfim Neto¹⁹⁶:

[...] Médici also claimed credit for the growth in the economy that had been fostered by the paulista economist Delfim Neto (b.1928) while he was Minister of Finance in the Costa e Silva administration. Neto had done it by reducing interest rates, and facilitating the investment of large amounts of foreign capital into basic industries at very favourable rates to the investors as well as into the development of the infrastructure (including the construction of the Transamazonian Highway). This helped to stimulate growth during the six years in which Médici was in office. It became known as the 'Brazilian Miracle' and led to Médici boasting that Brazil would soon become a 'world power'. (KERR, 2014, p. 130-31).

¹⁹⁴ Em 7 de novembro de 2013, a Câmara dos Deputados realizou audiência pública para criação da Unidade de Conservação de Uso Sustentável em Luciara/MT, por meio da qual Oliveira (2010) apresentou situações de grilagens legalizadas em municípios do estado de Mato Grosso e Pará. Dados da Operação Lacreia indicou transações ilegais envolvendo falsificação de escrituras de terras para obtenção de empréstimos bancários. Já a Operação Pluma pôs em evidência as práticas de grilagem de terras da União, entre outros. Nesse sentido, ver: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/audiencias-publicas/audiencias-publicas-2013/audiencia-publica-07-de-novembro-de-2013-usp>. Acesso: 11/01/2016.

¹⁹⁵ O Presidente Médici era filiado à Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido criado em 1965 com o objetivo de dar suporte ao governo militar instituído a partir do Golpe de Estado de 1964. O Gen Médici ficou no comando da Nação de 30 de outubro de 1969 a 15 de março de 1974, período em que a lei de aquisição de terras por estrangeiro foi publicada (Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971). Sobre a mudança da ideologia militar e a sua contribuição para o golpe de 1964, e o surgimento do autoritarismo burocrático desenvolvimentista, ver Stepan (1973).

¹⁹⁶ Apesar de o Presidente Médici confiar plenamente nos benefícios da permanência das políticas até então implementadas, a sua gestão presidencial teria sido beneficiada, em alguma medida, com a vitória do Brasil na Copa do Mundo de 1970, que colocou a paixão nacional em evidência na figura de Pelé (KERR, 2014, p. 130-31). Segundo FURTADO (2016), “no início dos anos 70, o Brasil enfatizou o processo de substituição de importações como forma de estimular o crescimento do mercado interno”.

A administração da equipe econômica criou um ambiente favorável ao investimento estrangeiro na indústria e em áreas de infraestrutura, o que levou Médici a sustentar que o Brasil se tornaria em breve uma potência mundial. Entretanto, embora o governo Médici tivesse introduzido medidas econômicas de sucesso, o período seguinte é marcado por altos índices de inflação e aumento da dívida externa¹⁹⁷: “[s]adly, it was no more than a 'quick fix' and saddled Brazil with an unmanageably large amount of debt and inflation. There were, of course, successes” (KERR, 2014, p. 132).

É em meio às circunstâncias de escândalos fundiários, abertura da economia ao investimento estrangeiro e condução da política de segurança nacional, que a lei de controle da aquisição de terras por estrangeiro é publicada, qual seja, a Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971^{198 199}.

Com a abertura da economia ao investimento estrangeiro em 1995, teria havido uma mudança no perfil daqueles que integravam o grupo dominante no campo político e econômico:

Na República, o esquema de exercício do poder permaneceu substancialmente inalterado, muito embora as classes dominantes tenham mudado. Foi somente com o advento da *globalização capitalista*, no final do século XX, que o estamento funcional retirou-se do palco, deixando a cena inteiramente ocupada pelos grandes grupos empresariais. E estes – fato inédito em nossa história – são agora predominantemente estrangeiros. Mais da metade do faturamento industrial do país é feito por empresas estrangeiras. Dos vinte maiores bancos aqui instalados, onze são estrangeiros. Das três maiores redes de supermercados em operação, duas são estrangeiras. Além disso, o Brasil está há mais de dez anos em situação de aguda dependência financeira diante do FMI, organização que, como ninguém ignora, é

¹⁹⁷ O final do governo Médici foi marcado pela Crise do Petróleo 1973 quando países árabes integrantes da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) se negaram a vender petróleo aos países que apoiavam o governo israelense, especialmente para os EUA. O reflexo para o Brasil foi a desaceleração do crescimento econômico e o fim do período conhecido como “milagre econômico” (KERR, 2014, p. 134).

¹⁹⁸ A lei foi assinada pelas seguintes elites políticas à época: Ministro da Justiça Alfredo Buzaid, da Agricultura Luís Fernando Cirne Lima e da Indústria e Comércio Marcus Vinícius Pratini de Moraes, além do Presidente Médici.

¹⁹⁹ BRASIL. Lei nº 5709, 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5709.htm. Acesso: 02/05/2015. Essa lei encontra respaldo constitucional no art. 190 da Constituição Federal de 1988, o qual dispõe que 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. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 02/05/2015.

estatutariamente controlada pelos Estados Unidos. Seria imperdoável ingenuidade imaginar que o governo norte-americano, ou todos esses grupos estrangeiros que aqui se instalaram como sucessores, sócios ou concorrentes do empresariado nacional, não manifestem doravante interesse algum *em influenciar o nosso jogo político*. (COMPARATO, 2003, p. 335, grifei).

O Brasil foi historicamente influenciado por elites proprietárias de terra, mas o poder emanado da terra teria aparentemente *se enfraquecido* com a política econômica advinda das pressões do capitalismo:

Given the extreme poverty and political apathy of the bulk of the population, that bulk can seldom manage to be concerned about any more than national politics, where occasionally they have a sympathetic government. In the absence of popular concern the prosperous classes (especially landlords) manage state governments to their advantage. So in Brazil it has been the feudal elements that continually benefit from federalism. Lately, however, a nationalistic capitalism on the North American plan has tended to replace feudalism with a kind of laissez-faire, and this has apparently neutralized the landlords' advantages in federalism. (RIKER, 1975, p. 155).

Verifica-se que a origem do poder é fator relevante para o direcionamento de decisões políticas. Assim como uma oligarquia fundiária maneja decisões do período imperial à primeira República, as elites internacionais, com base no capital, teriam o potencial de influenciar a arena política e burocrática do país hospedeiro.

As raízes dos problemas fundiários no Brasil são reflexos da construção histórica da formação da propriedade e essa herança seria resultado da própria dinâmica de funcionamento da colônia e das leis (FURTADO, 1989 *apud* FILHO, José Luiz A.; FONTES, 2009, p. 64)²⁰⁰.

²⁰⁰ A história recente brasileira tem demonstrado quão onerado se encontra o Estado com custos públicos alicerçados em base patrimonialista. As evidências podem ser encontradas nas medidas de corte de gastos anunciadas pelo governo Dilma Rousseff, e variam desde a retirada de carros oficiais e adequação de viagens oficiais até a extinção de cargos e ministérios. Essas medidas sinalizaram, no início, uma economia de R\$ 26 bilhões no orçamento da União. Nesse sentido: “VEJA AS 9 MEDIDAS DE CORTE DE GASTOS ANUNCIADAS PELO GOVERNO” (G1, 2016) e “GOVERNO LIMITA USO DE CARROS OFICIAIS E VIAGENS EM PRIMEIRA CLASSE” (R7, 2015). Em momento recente, o governo anunciou novas medidas de ajuste fiscal para tentar reequilibrar as contas públicas como mecanismo de enfrentamento à crise econômica instalada: “CINCO PERGUNTAS SOBRE O CORTE DE GASTOS ANUNCIADO PELO GOVERNO” (SCHREIBER, 2016). Nota-se um ajuste na máquina burocrática no sentido de configurá-la mais para benefício público que particular. No entanto, as evidências no sentido de que a burocracia do Estado brasileiro estaria começando a perder a característica de privilegiar um grupo minoritário no poder merecem ser investigadas pela academia.

3.2. Uma questão de segurança nacional: a onda do interesse estrangeiro

A aquisição de terras por estrangeiro é regulada pela Lei nº 5.709, de 1971. No período imediatamente anterior à vigência dessa lei, havia o Decreto-Lei nº 494, de 10 de março de 1969, que regulamentava o Ato Complementar nº 45, de 30 de janeiro de 1969, e indicava a necessidade de autorização do Ministério da Agricultura, por intermédio do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA, para aquisição de terras por estrangeiro no país²⁰¹.

À época, as transações com terras envolvendo estrangeiros, na faixa interna de 150 (cento e cinquenta) quilômetros de largura, paralela à linha divisória do território nacional, dependiam também da autorização prévia do Conselho de Segurança Nacional (CSN)²⁰², por meio da Lei nº 2.597, de 1955. Essa lei foi revogada pela atual Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que define tal faixa interna como área indispensável à segurança nacional e a designa “faixa de fronteira”^{203 204}. Essa lei mantém a exigência do assentimento prévio do CSN, atual Conselho de Defesa Nacional (CDN), para aquisições diretas e indiretas de imóveis rurais na faixa de fronteira do país²⁰⁵.

²⁰¹ O *background* da edição do Ato nº 45, envolvia, na década de 60, notícias de fraudes com aquisições de terras por estrangeiros: “[e]strelionatários internacionais passaram a transacionar com estrangeiros, inclusive no exterior, áreas de nosso território das quais não eram proprietários e nem possuidores, puramente fictícias, ou então vendiam a mesma área, ainda que documentada, a inúmeras pessoas, simulando inclusive o recolhimento de tributos a órgãos governamentais como o extinto IBRA, hoje Incra. Havia necessidade de por cobro a essa situação resguardando os interesses da nação brasileira quanto a uma ocupação descontrolada de seu território por estrangeiro, coibindo-se, ainda, a ação de escroques internacionais” (ROCHA, 2000, p. 14).

²⁰² BRASIL. Lei nº 2.597, de 12 de setembro de 1955. Dispõe sobre zonas indispensáveis à defesa do país e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L2597.htm. Acesso: 02/05/2015.

²⁰³ BRASIL. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6634.htm. Acesso: 02/05/2015.

²⁰⁴ A faixa de até 150 quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei, do acordo com o atual texto da Constituição brasileira (art. 20, §2º). Essa região do país abarca 588 municípios, onze estados da federação, 33 cidades geminadas; representa 27% do território nacional, onde residem cerca de dez milhões de brasileiros, e, ainda, faz possui limite internacional com dez países (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2009; FURTADO, 2011, p. 15).

²⁰⁵ Sobre a concepção contemporânea da “faixa de fronteira” e a trajetória histórica das elites organizacionais no Executivo federal, como destaque à atuação do CSN e sua Secretaria-Geral, ver Furtado (2013).

O Presidente Costa e Silva e membros do CSN, valendo-se da prerrogativa assegurada pelo Ato Institucional (AI) nº 5, de 13 de dezembro de 1968, na condução da política de segurança nacional, baixou o referido Ato Complementar nº 45, de 1969²⁰⁶, deixando para lei especial a apresentação detalhada das regras a que os estrangeiros interessados em adquirir terras no Brasil estariam submetidos²⁰⁷.

Analisando-se os dois instrumentos normativos baixados pelo Executivo federal, nota-se que embora a Lei nº 5.709, de 1971 tivesse o objetivo de alterar o Decreto-Lei nº 494, de 1969, para dotar o Estado de maior nível de controle de seu território, tal norma manteve, em linhas gerais, os padrões de comportamento organizacional até então aplicados na vigência da política de segurança nacional²⁰⁸.

A Exposição de Motivos nº GM-0268-B, de 4 de maio de 1971, que subsidiou a publicação da Lei nº 5.709, de 1971, após debates no Congresso Nacional, foi dirigida ao Presidente Médici pelos Ministros da Justiça, da Agricultura e da Secretaria-Geral do CSN à época, destacando que a proposta, então submetida, era resultado dos trabalhos de uma Comissão Interministerial²⁰⁹, composta por profissionais habilitados do Executivo federal, para elaborar estudos e proposta de atualização da legislação até então vigente²¹⁰.

Essa exposição de motivos ressaltava a necessidade de se coibir abusos, fraudes, que ofendiam a integridade do território nacional, a segurança do Estado e a justa

²⁰⁶ BRASIL. Ato Complementar nº 45, de 30 de janeiro de 1969. Dispõe sobre a aquisição de propriedade rural no território nacional. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/acp-45-69.htm. Acesso: 04/05/2015.

²⁰⁷ De acordo com o art. 3º, do Ato nº 45, de 1969; “Lei especial determinará as condições, restrições, limitações e demais exigências a que ficará sujeita a aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira natural ou jurídica, tendo em vista a defesa da integridade do território nacional, a segurança do Estado e a justa distribuição da propriedade”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/acp-45-69.htm. Acesso: 04/05/2015.

²⁰⁸ Essa evidência foi resultante da comparação e da identificação de similaridades no texto do Decreto-Lei nº 494, de 1969 e o constante na Lei nº 5.709, de 1971, especialmente em relação aos arts. 1º, 6º, 8º, 9º e 10, do referido desse decreto que guardam relação com a lei. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0494.htm. Acesso: 04/05/2015.

²⁰⁹ Segundo essa Exposição de Motivos, essa Comissão Interministerial foi integrada por representantes do Ministério da Justiça, do Ministério da Agricultura e da Secretaria-Geral do CSN.

²¹⁰ A legislação até então vigente era o Ato nº 45, de 30 de janeiro de 1969, regulamentado pelo Decreto-Lei nº 494, de 10 de março de 1969.

distribuição da propriedade²¹¹. A justificativa baseava-se, ainda, na *dificuldade* da Procuradoria-Geral da República e do Ministério da Agricultura em controlarem a aquisição de terras por estrangeiro, com vistas à proteção do interesse nacional, por meio dos mecanismos burocráticos até então existentes frente à demanda internacional de terras no país.

Foi no período em que o regime militar comandou o país que a aquisição de terras por estrangeiro, pessoa física ou jurídica, sofreu limitação, restrição e controle sob a bandeira da segurança e desenvolvimento nacional no cumprimento do dever da Pátria (ZIBETTI, 2005, p. 225).

O texto da Lei nº 5.709, de 1971, guardava relação com os critérios de segurança nacional, especialmente em razão do envolvimento do CSN, colegiado que conduzia a política de segurança nacional no país. De acordo com a referida lei, compete ao CSN autorizar o aumento do limite máximo para compra de terras por estrangeiro, a pedido do Presidente da República, e, ainda, conceder assentimento prévio às aquisições de imóveis situados na faixa de fronteira²¹².

A lei foi concebida como um mecanismo de proteção à segurança nacional. Entretanto, há registro das elites políticas proponentes no Congresso, no sentido de que as contribuições de imigrantes e de nações mais desenvolvidas foram e são importantes ao país²¹³:

O texto, que ora submetemos à alta apreciação de Vossa Excelência, visa *proteger a Segurança Nacional*, sem, no entanto, exceder-se no rigor das restrições impostas aos estrangeiros, uma vez que o Brasil não só tem recebido contribuições valiosas de imigrantes de várias partes do mundo, como também a tecnologia alcançada por

²¹¹ Exposição de Motivos nº GM-0268-B, de 4 de maio de 1971, elaborada pelo Ministro da Justiça Alfredo Buzaid, pelo Secretário-Geral do CSN, General de Brigada João B. Figueiredo e pelo Ministro da Agricultura Cirne Lima e enviada ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 169, de 1971, do Poder Executivo.

²¹² “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, independentemente 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. § 3º O Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá aumentar o limite fixado neste artigo”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5709.htm#art21. Acesso: 04/05/2015.

²¹³ Extrato da Exposição de Motivos nº GM-0268-B, de 4 de maio de 1971.

nações mais desenvolvidas deve ser carreada para o nosso País, como contribuição necessária ao nosso desenvolvimento. [grifei].

A regulamentação da lei por meio do Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974, contou com a contribuição dos Ministérios do Interior e da Indústria e Comércio, além dos Ministérios da Agricultura, da Justiça e Secretaria-Geral do CSN²¹⁴, unidades burocráticas federais.

Nota-se o protagonismo da Secretaria-Geral do CSN, instituição que exercia um importante papel na condução da política de segurança nacional, ao apresentar o texto final do regulamento da lei, cujos argumentos se basearam na salvaguarda dos interesses da segurança e desenvolvimento do país, conforme destaca o relatório²¹⁵:

[f]inalmente, aquela Secretaria-Geral manifestou o entendimento de que novas propostas e sugestões indicavam a conveniência de serem introduzidas alterações, com vistas *a salvaguardar os interesses da Segurança e do Desenvolvimento nacionais*. Essas últimas alterações foram aceitas e se incorporaram ao texto. [grifei].

No debate de formulação da política regulatória constante da Lei nº 5.709, de 1971, não há registro de desempenho de responsabilidades diretas ou indiretas de organizações da esfera estadual sobre o controle da aquisição de terras por estrangeiro.

Pelo contrário, as discussões na arena política focaram as responsabilidades do governo federal em proteger a segurança nacional frente à onda internacional de terras no país, considerando o diagnóstico preliminar de descontrole de tais aquisições de terras por estrangeiro, ante a deficiência dos mecanismos burocráticos de nível federal até então existentes.

3.3. O estudo do velho fenômeno: o impacto da cobiça estrangeira

²¹⁴ Conforme Exposição de Motivos nº GM/CJ 0466-B, de 29 de outubro de 1974, que subsidiou a expedição do Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974, para regulamentar a Lei nº 5.709, de 1971. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D74965.htm. Acesso: 04/05/2015.

²¹⁵ Trecho retirado da Exposição de Motivos nº GM/CJ 0466-B, de 29 de outubro de 1974.

Merece destaque que a Lei nº 5.709, de 1971 teve origem no Executivo federal através da referida Exposição de Motivos nº 0268-B/71, com destino à Câmara dos Deputados, por meio da Mensagem nº 169, de 4 de junho de 1971, do Presidente Médici.

Na Câmara dos Deputados, a Mensagem Presidencial foi convertida no Projeto de Lei (PL) nº 127, de 1971, tendo recebido inicialmente dez propostas de emenda ao texto original de elites políticas integrantes das Comissões de Constituição e Justiça, Agricultura e Política Rural, Economia e Relações Exteriores²¹⁶.

A Comissão de Constituição e Justiça ressaltou que “a compra de terras por estrangeiros, em que pese a importância e magnitude do assunto – que mereceu polêmicos debates – só foi objeto de cuidado legislativo com a edição do Ato Complementar nº 45”²¹⁷.

Por sua vez, a Comissão da Agricultura e Política Rural destacou que a proposta legislativa remetida pelo Executivo visava abrandar o rigor no tratamento jurídico dos estrangeiros advindo das normas anteriores, reconhecendo a nova realidade sócioeconômica do país para recepção do investimento estrangeiro²¹⁸:

É inexcusável que, ao preconizar as providências legislativas já focalizadas por nós no relatório, outra coisa não almeja o Projeto senão abrandar o rigor do tratamento jurídico até agora dispensado aos estrangeiros, no tocante à aquisição de imóveis rurais, mercê das disposições do Decreto-Lei nº 494, de 10 de março de 1969.

[...]

É manifesta a inadequação do Decreto-Lei nº 494, de 10 de março de 1969, face à presente realidade sócio- econômica do País. Necessitamos no momento, mais do que nunca, do esforço e da experiência alienígenas para a deflagração de um estágio de acelerado desenvolvimento. Não se trata, no caso, de liberalizar o tratamento jurídico dispensado aos estrangeiros, favorecendo-lhes com novas regalias, mas, simplesmente de atender a legítimos reclamos da economia nacional.

²¹⁶ A versão do PL com as alterações introduzidas pela Câmara dos Deputados foi remetida ao Senado Federal em 20 de julho de 1971, que por sua vez retornou o PL com ajustes para a Câmara, em 8 de setembro de 1971.

²¹⁷ E continua o Relator Deputado João Linhares: “Deste se originaram os Decretos-Leis nºs 494, de 10/3/69 e 924, de 19/10/69, que segundo esclarece a própria exposição de motivos não resolveu satisfatoriamente o problema”. Fonte: Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação – CEDI. Projeto de Lei (PL) 127/1971. Parecer de 24 de junho de 1971, p. 71. *In* Dossiê digitalizado. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=171888>. Acesso: 04/05/2015.

²¹⁸ Fonte: Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação – CEDI. Projeto de Lei (PL) 127/1971. Parecer de 23 de junho de 1971, p. 37. Relator Diogo Nomura. *In* Dossiê digitalizado. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=171888>. Acesso: 04/05/2015.

O projeto de lei, ao mesmo tempo que buscava salvaguardar a segurança nacional, conciliava o interesse político no investimento estrangeiro, com vistas ao desenvolvimento nacional segundo algumas elites políticas.

Na Comissão de Economia, o projeto recebeu elogios no sentido de que tal instrumento legal abria um caminho no sentido de que o antigo, consagrado e aplaudido processo de colonização não sofreria solução de continuidade, cujos reflexos benéficos repercutiram positivamente sobre a fase de desenvolvimento nacional da época²¹⁹.

De acordo com o relator Deputado Federal Alberto Hoffmann (PP/RS), o projeto merecia aplausos por oferecer três soluções amenizantes em relação ao *framework* de controle anteriormente vigente: “1º. Liberação de aquisição de área rural [de] até três módulos; 2º. Faculdade do estrangeiro, ainda no seu país de origem, dentro das condições estipuladas, de firmar compromisso de compra e venda de imóvel rural²²⁰; 3º. Possibilidade de implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais, ou de colonização, desde que aprovados, respectivamente, pelos Ministérios da Agricultura e Indústria e Comércio” (p. 52, do Parecer da Comissão de Economia).

Por sua vez, a Comissão das Relações Exteriores destacou que o projeto, ao pretender evitar a especulação na compra de terras por estrangeiros, admitia a imigração por aqueles que pretendessem explorar a propriedade em proveito de todos²²¹:

[...] objetivo principal do projeto em exame, que, justamente, para evitar a especulação na compra de terras por estrangeiros, admite que apenas aqueles que venham para o Brasil, com o ânimo de aqui permanecer e usar a propriedade e fazê-la produzir em proveito de todos, podem legalmente se tornar proprietários de imóveis rurais no Brasil.

²¹⁹ Fonte: Câmara dos Deputados. Parecer de 23 de junho de 1971, p. 53. Relator Alberto Hoffmann. *In* Dossiê digitalizado. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=171888>. Acesso: 04/05/2015.

²²⁰ Essa faculdade foi, de fato, incluída na Lei nº 5.709, de 1971, sendo revogada pela Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que passou a tratar da condição jurídica do estrangeiro no Brasil.

²²¹ Fonte: Câmara dos Deputados. Parecer de 30 de junho de 1971, p. 73. Relator Henrique Turner. *In* Dossiê digitalizado. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=171888>. Acesso: 04/05/2015.

No Senado Federal, o PL nº 127, de 1971, recebeu os Pareceres nºs 341, 342, 343 e 344, de 1971, das Comissões de Constituição e Justiça, Agricultura, Segurança Nacional e Economia, respectivamente, cujas discussões que antecederam à edição da Lei nº 5.709, de 1971, reforçaram a importância do aperfeiçoamento da legislação em vigor por motivos de salvaguarda da segurança nacional.

A Comissão de Constituição e Justiça chamou a atenção para o debate político ocorrido na década de 60, época de uma série de episódios relacionados à compra de grandes pedaços de terras por pessoas naturais e jurídicas estrangeiras, os quais teriam sido noticiados pela mídia e que resultaram na constituição de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) na Câmara dos Deputados em setembro de 1967²²². Como visto, a cobiça internacional por terras brasileiras tratava-se de um *velho fenômeno* de preocupação do Estado²²³.

Essa CPI instalada em 1967 foi composta por onze membros e detinha com um orçamento inicial de NCr\$ 30.000,00 (trinta mil cruzeiros novos)²²⁴, para conduzir investigações relativas a venda de terras a estrangeiros. Segundo os proponentes no Congresso Nacional, as transações imobiliárias estariam sendo facilitadas por levantamentos aerofotogramétricos de empresas estadunidenses e que a impotência do Estado brasileiro em

²²² Fonte: Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação – CEDI. Projeto de Lei (PL) 127/1971. Parecer nº 341, da Comissão de Constituição e Justiça, sob a relatoria do Senador Antônio Carlos, p. 12. *In* Dossiê digitalizado. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=171888>. Acesso: 04/05/2015.

²²³ Em 2011, o Senado Federal retomou o debate sobre a cobiça na Amazônia, onde a senadora Vanessa Grazziotin (PC do B-AM), defendeu a necessidade de mais controle e rigor na presença de estrangeiros na região Amazônica. Segundo o representante do Ministério da Defesa, CMG Paulo César Garcia Brandão “para defender a Amazônia, será preciso tirá-la da insegurança jurídica causada pelo crescente conflito generalizado por conta de terras”. Já o Consultor-Geral da AGU, Arnaldo Sampaio Godoy “lembrou que a restrição à aquisição de terras por parte de cidadãos não nacionais é comum no mundo inteiro e não há em tal prática qualquer resquício de xenofobia ou discriminação”. Nesse sentido: “Debatedores defendem restrições à aquisição de terras por estrangeiros na Amazônia” (SENADO FEDERAL, 2011).

²²⁴ A título de ilustração, o valor nominal (9/1967) de NC\$ 30.000,00, com atualização monetária para (4/2015) alcançaria R\$ 63.074,09. Aplicando-se juros simples de 1,00% ao mês (para 571 meses) sobre esse montante, teríamos R\$ 360.153,06. Assim exemplificando, os NC\$ 30.000,00 corresponderiam a R\$ 423.227,16 em abril de 2015, montante muito inferior à dotação orçamentária do Congresso americano para a realização das investigações determinadas pelo Presidente dos EUA por meio do FISA, conforme visto no Capítulo 2. Cálculos realizados pela autora por meio do Free Calculator Toolbar. Disponível em: <http://www.pofcardy.com/calculadoras/atuizacao-monetaria.php?tipo=juros-simples>. Acesso: 04/05/2015

relação ao assunto baseava-se no desconhecimento topográfico e geológico de seu território²²⁵. Ressalta-se que o fundamento principal para instalação de uma CPI estava ancorado na riqueza mineral do país.

A Comissão de Agricultura reforçou o objetivo principal da nova legislação em salvaguardar a segurança nacional²²⁶:

Conforme se pode depreender, o principal objetivo da proposição é *salvaguardar a Segurança Nacional* e coibir os abusos que, até pouco tempo, eram praticados. Alienígenas vinham comprando grandes áreas do território nacional, deixando-as sem exploração e, pelo abandono, impedindo que fossem exploradas. Ressalta do projeto que as restrições têm por fim manter a unidade territorial brasileira. O estrangeiro não está impedido de adquirir terras. Pelo contrário, é-lhe permitido possuir, por compra e venda [...]. [grifei].

A Comissão de Segurança Nacional também destacou a necessidade de se *proteger a segurança nacional* sem exceder em restrições prejudiciais aos imigrantes que contribuem para o desenvolvimento do país, como destacado nas justificativas enviadas pelo Executivo federal²²⁷:

Como se vê, o texto ora submetido à nossa apreciação, visa não só a atualizar toda a legislação vigente, regulamentando-a, como também a proteger a Segurança Nacional, sem, no entanto, exceder nas restrições que serão impostas através deste diploma legal aos estrangeiros que para aqui imigrarem, uma vez que o Brasil tem recebido contribuições valiosas das várias correntes imigratórias que para aqui se dirigiram, trazendo, em muitos casos, a tecnologia dos seus países de origem e contribuindo dessa forma, para o nosso desenvolvimento.

A Comissão de Economia, por seu turno, ressaltou as deficiências da estrutura agrária do Brasil, notadamente em relação aos latifúndios improdutivos, cujas distorções já teriam sido abordadas nos debates relativos ao Estatuto da Terra. O relator

²²⁵ A Comissão Parlamentar de Inquérito foi instituída por meio da Resolução nº 31, de 22 de agosto de 1967, publicada no Diário do Congresso Nacional, em 14 de setembro de 1967, p. 5.390. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14SET1967.pdf#page=4>. Acesso: 04/05/2015.

²²⁶ Fonte: Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação – CEDI. Projeto de Lei (PL) 127/1971. Parecer nº 342, da Comissão de Agricultura, sob a relatoria do Senador Flávio Brito, p. 19-20. *In* Dossiê digitalizado. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetratamento?idProposicao=171888>. Acesso: 04/05/2015.

²²⁷ Fonte: Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação – CEDI. Projeto de Lei (PL) 127/1971. Parecer nº 343, da Comissão de Segurança Nacional, sob a relatoria do Senador Benjamin Farah, p. 21-22. *In* Dossiê digitalizado. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetratamento?idProposicao=171888>. Acesso: 04/05/2015.

chamou a atenção para a necessidade de se guardar coerência nos limites de áreas a serem exploradas por nacional e estrangeiro²²⁸:

Não é nossa intenção discorrer sobre as distorções da atual estrutura agrária brasileira, no que se refere, sobretudo, à baixa percentagem de explorações (latifúndios) que possuem mais da metade das terras ocupadas. Esses aspectos já foram assinalados por ocasião da aprovação do Estatuto da Terra. O que importa aqui ressaltar é o fato de o projeto, limitando a 50 módulos a venda de imóveis a estrangeiros, ser coerente com a atual política agrícola, no sentido de corrigir aquelas distorções, a fim de que o setor agropecuário, aumentando sua produtividade, acompanhe o crescimento da demanda interna e não decline o consumo de alimentos das populações urbanas.

Em paralelo às investigações da CPI de 1967, cujos trabalhos somente foram concluídos em julho de 1970²²⁹, o Poder Executivo, por meio do Ministério da Justiça, constituiu uma Comissão Especial para investigar aquisições de terras por estrangeiros no interior do país. Os estudos dessa Comissão embasaram à submissão ao Congresso Nacional do Projeto de Lei nº 134, de 1968. Esse projeto, no entanto, foi rejeitado, sendo expedido o referido Ato nº 45, de 1969, pelo Presidente da República, logo após a introdução do AI nº 5, de 1968, como diretriz de governo²³⁰.

²²⁸ Fonte: Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação – CEDI. Projeto de Lei (PL) 127/1971. Parecer nº 344, da Comissão de Economia, sob a relatoria do Senador Helvídio Nunes, p. 23. *In* Dossiê digitalizado. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=171888>. Acesso: 04/05/2015.

²²⁹ Os trabalhos da CPI foram concluídos e aprovados pelo Congresso Nacional por meio da Resolução nº 94, de 1970, cujas cópias do relatório e conclusões foram remetidas ao Presidente da República para as providências cabíveis. Diário do Congresso Nacional, de 2 de julho de 1970, p. 2820. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD02JUL1970.pdf#page=2>. Acesso: 04/05/2015.

²³⁰ Destaca-se, nesse sentido, a narrativa do Senador Antônio Carlos, relator do PL na Comissão de Constituição e Justiça: “[t]endo participado da Comissão Mista, que deu parecer a tal emenda, tive oportunidade de lembrar que a Constituição de 1967, então em vigor, sem as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, assegurava, no art. 150, aos brasileiros e estrangeiros residentes no País, entre os direitos e garantias individuais, o da propriedade. E a questão que inspirara a apresentação da emenda dizia respeito, basicamente, à aquisição de áreas rurais, no território brasileiro, por pessoas físicas ou jurídicas, estrangeiras não residentes ou não autorizadas a funcionar no País. A regra do art. 150 da Constituição de 1967 foi repetida no art. 153 da Emenda Constitucional nº 1. O Projeto de Lei nº 134, de 1968, foi aprovado na Câmara sem alterações. No Senado, a matéria sofreu alterações profundas, através da aceitação pelo Plenário de 23 emendas. O Presidente da República após veto total à proposição, conforme comunicação ao Congresso, através da Mensagem nº 825, de 6 de dezembro de 1968. Decretado o recesso parlamentar pelo Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, o veto não foi apreciado, tendo sido, nos termos do § 1º do art. 2º desse mesmo Ato, integralmente mantido pelo Decreto-Lei nº 618, de 10 de junho de 1969. Antes, porém, já no decorrer do recesso, o Presidente da República baixou o Ato Complementar nº 45, de 30 de janeiro de 1969, determinando que a aquisição de propriedade rural no território nacional somente poderá ser feita por brasileiro ou estrangeiro residente no País”. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação – CEDI. Projeto de Lei (PL) 127/1971. Parecer nº 341, da Comissão de Constituição e Justiça, p. 13. *In* Dossiê digitalizado. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=171888>. Acesso: 04/05/2015.

Os debates empreendidos na arena política a partir das justificativas do Executivo federal são marcados por argumentos de salvaguarda da segurança nacional atrelados às medidas econômicas para exploração do imóvel rural como garantia do desenvolvimento nacional.

Entretanto, observa-se das análises dos debates no âmbito das Comissões que o estudo do fenômeno da aquisição de terras por estrangeiro não é acompanhado por uma preocupação de esforço federativo, com envolvimento dos três níveis de governo, para lidar com o fenômeno de aquisição de terras por estrangeiro.

Verifica-se, ainda, que as discussões nas Comissões limitaram-se às análises da condição jurídica do estrangeiro para realização de transação de imóvel rural no país, às dimensões de áreas rurais passíveis de aquisição dentro do município, à vinculação da compra do imóvel a projetos de exploração agrícola pela pessoa jurídica interessada e a indicação de instituições burocráticas federais competentes ao registro e ao controle das negociações realizadas na esfera privada dentro e fora da faixa de fronteira.

Não foram identificados argumentos no sentido da necessidade de cooperação ou parceria de organizações burocráticas da esfera federal no modelo regulatório de controle da aquisição de terras por estrangeiros. Da mesma maneira, não houve registro de representantes do governo estadual com vistas a demandar uma parceria federativa, evidenciando, assim, uma centralidade da esfera federal na condução do assunto.

3.4. O *open-door* e a deficiência dos dados

Com a alteração do texto da Constituição de 1988, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 6, de 1995, que revogou expressamente o art. 171, eliminou-se a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, dando início ao período *open-door* da economia brasileira. Essa EC foi resultante da negociação das elites

políticas e burocráticas para abertura do mercado ao investimento estrangeiro e retirada das medidas protetivas às indústrias nacionais²³¹.

A justificativa baseou-se no fato de que a discriminação ao capital estrangeiro teria perdido sentido no contexto de eliminação das reservas de mercado, da maior inter-relação entre as economias e da necessidade de se atrair capitais estrangeiros para complementar à poupança interna²³².

Sob esse aspecto, Baklanoff (1966, p. 101) argumenta que uma das questões mais importantes envolvendo a estratégia de industrialização de uma nação estaria no papel exercido pelo capital estrangeiro, sendo que outra referir-se-ia na forma desejada de chegada desse investimento e a capacidade do país em atrair recursos em um ambiente de concorrência com outras nações:

One of the major decisions involving the strategy of industrializing a less developed nation centers on the role of foreign capital, private and official, in the economic process of growth. [...] Another important question concerns the particular form of investment desired from abroad and the ability of the country to attract scarce capital resources in competition with other borrowing nations.

Segundo Bastos (2002, p. 564), a diferenciação entre empresas domésticas em razão da presença do capital estrangeiro, inviabilizava “a livre concorrência, regime ao qual essas empresas estão habituadas a se submeter [...]” e “seria praticamente impossível

²³¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. “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. § 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”.

²³² Segundo a Exposição de Motivos nº 37, de 16 de fevereiro de 1995, as alterações propostas iriam “ao encontro do projeto de desenvolvimento econômico e social [...], manifestando-se compatíveis com a construção de uma economia mais moderna, dinâmica e competitiva”. A proposta de EC foi assinada pelo Ministro da Justiça Nelson Jobim, Ministro da Fazenda Pedro Malan, Ministro do Planejamento e Orçamento José Serra, Ministro da Previdência e Assistência Social Reinhold Stephanes, Ministro da Administração e Reforma do Estado Luís Carlos Bresser Pereira e Ministro de Minas e Energia Raimundo Brito e submetida ao então Presidente Fernando Henrique Cardoso.

para o País levar a cabo qualquer política de globalização da economia com a odiosa discriminação que a redação anterior do art. 171 comportava”.

Os reflexos de uma economia globalizada foram sentidos no Brasil, com a reforma da economia em 1995, como um tipo de influência dos países do Atlântico Norte, entre outros:

A Reforma Econômica, promovida em 1995, foi no sentido de se adequar a economia brasileira à dos Países do Atlântico Norte, da América e da Europa, bem como do Sudeste Asiático. A Administração Indireta devia ser desfeita, com o processo de privatização dos órgãos públicos, inicialmente com suas sociedades de economia mista, com capital na Bolsa de Valores. Dentre as questões reformadas, uma era a nacionalidade de empresas, como a Constituição de 1988 exigia, o que na sua época representava a tentativa do Brasil ter um caminho próprio em termos de economia e de tecnologia. Não obstante, o insucesso do isolacionismo brasileiro e a necessidade de receber investimentos estrangeiros, para compensar o déficit em conta corrente, permitiu a destruição da proteção, sem que fosse garantida uma transição menos traumática. (COSTA, 2003, p. 431).

Entretanto, em 2010, a AGU, mediante Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ, de 3 de setembro de 2008, aprovado pelo Presidente Lula²³³, retomou a discussão sobre o controle de empresas brasileiras portadoras de investimento estrangeiro, ao considerar, como estrangeiras, para fins de aquisição de terras, as pessoas jurídicas com maioria de capital externo²³⁴. Nesse sentido, o parecer reestabeleceu a diferenciação entre empresas brasileiras com base na origem de seu capital (AGU, 2010)²³⁵.

²³³ O Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ, de 3 de setembro de 2008, contou com a aprovação do Advogado-Geral da União, por meio do Parecer nº AGU/LA-01/2010, datado de 19 de agosto de 2010, e foi publicado em 23 de agosto de 2010.

²³⁴ Foi a partir de 2007, que as notícias sobre a onda de interesse estrangeiro sobre terras brasileiras voltaram a ocupar com mais frequência os meios de comunicação, especialmente no que se referia ao interesse internacional em biocombustível. Destacam-se as seguintes reportagens da época: “TERRA ESTRANGEIRA. Soberania. O Incra, o Ministério Agrário e Congressistas estudam limitar a aquisição de áreas no Brasil por investidores de outros países. O sueco Johan Eliasch tem mais raízes no Brasil do que a namorada Ana Paula Junqueira, socialite paulista. Presidente da fabricante de material Head, em Londres, o executivo comprou 160 mil hectares da floresta amazônica por meio da ONG Cool Earth. Aos interessados em preservar a Amazônia, ele oferece pelo site a oportunidade de ‘comprar’ um pedaço da mata. Para o Congresso Nacional, o assunto é caso de soberania” (PACHECO, 2007). “ESTRANGEIROS AVANÇAM SOBRE TERRAS BRASILEIRAS. O esforço do Brasil em promover-se como pólo mundial do biocombustível provocou um boom no mercado de terras que agora põe em xeque sua própria soberania. Segundo o presidente do Incra, Rolf Hackbart, o governo não tem controle sobre a parcela do território brasileiro nas mãos de estrangeiros. Faltam mecanismos para administrar o apetite de grupos como Fundação Soros, Microsoft, Google e até seitas religiosas. A do reverendo Monn Sun Myung, que já era dona de extensas áreas em Mato Grosso do Sul, está comprando mais terras. O Incra propõe que sejam rediscutidos limites para os estrangeiros” (JORNAL DO BRASIL, 2007).

²³⁵ Em período imediatamente posterior à publicação desse Parecer pela AGU, as notícias no sentido de que estrangeiros avançavam na aquisição de terras no país mantinham-se nos veículos de comunicação, conforme se observa das reportagens de 2010, destacando-se: “ESTRANGEIROS AVANÇAM NA AQUISIÇÃO DE

A partir de tal entendimento, os mecanismos de controle sobre as terras passaram a vincular, além das pessoas naturais e empresas estrangeiras, esta com sede no exterior, também as empresas brasileiras com maioria de capital estrangeiro. A mudança de interpretação da lei fez com que os instrumentos institucionais atualmente aplicados no Brasil passassem a ser questionados, haja vista que estariam em sentido contrário da diretriz política externada no início da década de 90, com a abertura do mercado brasileiro ao investimento estrangeiro por meio da EC nº 6, de 1995.

A revisão da interpretação da Lei nº 5.709, de 1971, na parte relativa sobre *quem* estaria submetido às exigências ali impostas pelo governo federal, refletiu no Congresso brasileiro e na sociedade, na medida em que estrangeiros seguiram comprando com “jeitinho”²³⁶.

Em 2011, a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR, da Câmara dos Deputados, aprovou Requerimento nº 1, de autoria do Deputado Beto Faro (PT-PA), para analisar e propor restrições ao processo de aquisição e uso de áreas rurais por pessoas naturais e jurídicas estrangeiras; nestas incluídas as pessoas jurídicas nacionais com maioria de capital estrangeiro²³⁷. As discussões na Câmara giraram em torno do fracasso da implementação pelos órgãos do Executivo federal da política

TERRAS. Compras em países em desenvolvimento foram de 46,6 milhões de hectares em menos de um ano, diz Banco Mundial” (CHADE, 2010).

²³⁶ Nesse sentido: “MERCADO: ESTRANGEIROS SEGUEM COMPRANDO TERRAS COM ‘JEITINHO’. Um ano e meio após o governo impor restrições à compra de terras por estrangeiros, investidores internacionais exploram brechas da lei para continuar adquirindo propriedades rurais no país, informa a Folha de S. Paulo [...]. Um parecer da Advocacia-Geral da União de agosto de 2010 dificultou a aquisição de grandes extensões de terras por empresas controladas por estrangeiros. Mas o jornal identificou três casos de fundos voltados para investimentos na comercialização de madeira, cujos acionistas são estrangeiros e que estão atuando no país após a adoção das restrições. Esses grupos tentam contornar a legislação vigente por meio de estruturas nas quais os estrangeiros lideram os investimentos - o que pode lhes conferir peso para encabeçar decisões-, *mas os brasileiros aparecem como sócios majoritários*” (MENDES, 2011, grifei).

²³⁷ O Requerimento nº 1, de 2011, foi aprovado pela Comissão após supressão do termo “investigar”. Nesse sentido ver: <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=493723>. Acesso: 18/01/2016.

regulatória de controle da compra de terras por estrangeiro, instituída pela Lei nº 5.709, de 1971²³⁸.

Com base no Requerimento nº 1, de 2011, do Dep. Beto Faro, foi criada a Subcomissão Especial da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - SUBESTRA, para, no prazo de 180 dias, analisar e propor medidas sobre o processo de aquisição de áreas rurais e suas utilizações, por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras²³⁹.

A Subcomissão realizou sete audiências públicas e contou com a participação de representantes do setor público e privado. O relator Dep. Beto Faro chamou atenção sobre a necessidade de se estabelecer regras claras com vistas a atender ao interesse nacional sem inviabilizar o investimento produtivo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011, p. 64)²⁴⁰:

[...] todo o trabalho realizado pela Subcomissão teve por objetivo estabelecer regras claras e trabalhar com total transparência para garantir que as possíveis restrições impostas à aquisição de terras por estrangeiros sejam plausíveis e passíveis de cumprimento, sem com isso inviabilizar o investimento produtivo. Inclusive, permitindo ao governo operar de forma justa e promover revisões quando entender ser de interesse nacional, e desde que seja garantida a soberania e a segurança alimentar nacionais.

²³⁸ A proposta original de revogação da Lei nº 5.709, de 1971, foi apresentada pelo Deputado Beto Faro (PT/PA) por meio do Projeto de Lei (PL) nº 2.289, de 2007. O inteiro teor da versão originária do PL nº 2.289, de 2007 encontra-se disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=517056&filename=PL+2289/2007. Acesso: 11/08/2015.

²³⁹ A primeira Audiência Pública da SUBESTRA ocorreu em 6 de julho de 2011. O Relatório e as complementações ao parecer elaborados pelo Dep. Beto Faro encontram-se disponíveis em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/conheca-a-comissao/subcomissoes/subcomissoes-extintas/subestra/subestra-relatorio>. Acesso: 11/08/2015

²⁴⁰ Segundo o relatório, o controle da aquisição de terras por estrangeiros tornou-se preocupação da Câmara dos Deputados a partir do “imbróglio criado a partir da revisão, por parte da Advocacia Geral da União - AGU, do Parecer nº 181, de 1998, que havia considerado não recepcionado pela Constituição Federal o § 1º, do art. 1º, da Lei nº 5.709/71. A nova interpretação da AGU, exposta no Parecer nº 1, de 2010, que concluiu pela recepção integral da Lei nº 5.709/71, se por um lado pôs fim ao total descontrole da aquisição de terras por parte de empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro, por outro, criou uma grande instabilidade jurídica no meio”. A revisão do entendimento no âmbito do governo federal teria trazido “efeitos nocivos sobre novos investimentos no agronegócio brasileiro, não só na compra de terras, mas em projetos de indústrias associadas à atividade agroflorestal”. Assim sendo, teria ficado “patente a necessidade do novo marco legal tratar expressamente da situação das empresas brasileiras, controladas por capital estrangeiro, que adquiriram terras durante o período compreendido entre a publicação dos dois Pareceres da AGU” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011, p. 61-62).

As preocupações externadas por elites políticas, na Câmara dos Deputados, evidenciaram *duas* diferentes abordagens para a política regulatória: uma relacionada aos efeitos nocivos ao agronegócio brasileiro, acaso restringido o investimento estrangeiro, e outra referente à vulnerabilidade da segurança alimentar e à importância do cumprimento da função social da terra (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011, p. 30-31):

- Existe a necessidade de um novo marco legal para regular a questão da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros e assemelhados.
- Também é consenso que é necessário contar com informações acerca da posse da terra por estrangeiros e assemelhados no Brasil.
- Há necessidade de evitar a aquisição de terras por fundos soberanos e empresas estatais.
- Alguns participantes ressaltaram os efeitos nocivos do parecer da AGU sobre novos investimentos no agronegócio brasileiro, não só na compra de terras, mas em projetos de indústrias associadas à atividade agroflorestal.
- O Estado não perde o poder para implementar políticas públicas nas terras de propriedade de estrangeiros e assemelhados. As propriedades continuam sujeitas à legislação brasileira e devem cumprir com a função social, de acordo com a Constituição. Estão sujeitas à desapropriação.
- O Estado pode, de forma análoga, lançar mão de outros instrumentos para solucionar questões que porventura possam surgir. Como exemplos: não conceder vistos de trabalho e taxar exportações.
- Alguns participantes destacaram que a aquisição de terras por estrangeiros leva à concentração da terra, à volatilidade dos preços dos alimentos e à insegurança alimentar.
- As entidades que apresentaram propostas sugerem que não se deve discriminar empresas nacionais pela origem de seu capital e que não deve haver controle prévio ou aprovação prévia dos investimentos.

O relatório destaca, ainda, os efeitos que estariam sendo gerados pela ausência de controle das aquisições de terras por estrangeiros, tomando por base o Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011, p. 57). De acordo com esse parecer, o Brasil perdera as condições objetivas de proceder ao controle efetivo sobre a aquisição e o arrendamento de terras realizadas por empresas brasileiras controladas por estrangeiros:

[...]

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-á 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. (AGU, 2010, grifei).

Entre os argumentos de vulnerabilidade do Estado, encontram-se práticas ilegais na transação com terras, por meio de negociações realizadas à margem da lei, de grilagem e do uso de "laranjas", para dar uma aparência de cumprimento das regras impostas no país.

A audiência pública realizada em 2 de agosto de 2011 demonstrou a falta de consenso político dentro do próprio Executivo federal para o regramento do setor de terras no Brasil. Embora o INCRA tivesse a competência para propor aperfeiçoamentos aos mecanismos de controle, segundo o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), a insegurança jurídica e a falta de dados sobre terras adquiridas por estrangeiros no país estariam afastando o investimento do exterior no Brasil; perspectiva que deveria ser considerada pela autarquia²⁴¹.

O relatório do Dep. Beto Faro na SUBESTRA concluiu pela precariedade dos dados relativos à propriedade estrangeira, especialmente aqueles referentes à empresa nacional controlada por capital estrangeiro, expondo a fragilidade dos mecanismos de controle do Estado e, por tal razão, o imperativo de aperfeiçoá-los (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011, p. 61):

²⁴¹ Essa audiência ocorreu na Câmara dos Deputados e evidenciou a divergência dentro do governo sobre as regras para a compra de terras por estrangeiros. Nesse sentido: "INSEGURANÇA JURÍDICA E FALTA DE DADOS DOMINAM DEBATE SOBRE COMPRA DE TERRAS. Representantes de ministérios mostram posturas divergentes em audiência da subcomissão da Câmara sobre aquisição de terras por estrangeiros" (PRADO, 2011).

Além de confirmar a necessidade de um novo marco legal, outros aspectos da questão puderam ser apontados durante as audiências públicas. Ficou evidente, por exemplo, a precariedade dos dados e informações acerca da quantidade de terras já adquiridas por estrangeiros, pessoas físicas e jurídicas, e, principalmente, da quantidade de terras nas mãos de empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro. Fato que demonstra o descontrole ou, até mesmo, abandono da questão por parte das autoridades responsáveis, e expõe a fragilidade ou insuficiência do aparato fiscalizatório.

Diante dessa situação, ficou clara a necessidade de, concomitantemente, realizar-se um levantamento minucioso das terras brasileiras em mãos de estrangeiros, incluindo as terras adquiridas por empresas nacionais controladas por capital estrangeiro, e aprimorar os instrumentos de controle, informação e fiscalização, com vistas à *atualização dos dados e à confiabilidade e precisão das informações*. [grifei].

De acordo com o relatório da SUBESTRA: “[h]oje, até por força do parecer AGU 181/98, não há dados sobre o controle da posse de terras por empresas nacionais de capital estrangeiro. Trata-se de um problema, não temos um diagnóstico da situação” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011, p. 9).

O Parecer nº AGU/LA-01/97 (Anexo ao Parecer GQ-181/98), diferentemente do Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ, de 3 de setembro de 2008, considerava que o § 1º, do art. 1º, da Lei nº 5.709, de 1971, não havia sido recepcionado pela Constituição Federal²⁴². Nesse sentido, esse parecer impossibilitava o monitoramento pelo Executivo federal das aquisições de terras por pessoas jurídicas com maioria de capital estrangeiro, “causando uma inconsistência no sistema, haja vista que não era possível ter um real cenário da titularidade estrangeira sobre terras no país” (PADINHA, 2016).

Como resultado do relatório elaborado pelo Dep. Beto Faro na SUBESTRA, apresentado em outubro de 2011, foi elaborado um novo projeto de lei, por meio de complementação de parecer, em 9 de maio de 2012 à CAPADR (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012)²⁴³.

As elites políticas, por meio do projeto de lei de 2011, buscaram configurar uma nova política regulatória, a partir da convergência de interesses apresentados perante à

²⁴² Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/8360>. Acesso: 01/02/2016.

²⁴³ O projeto inicial foi aperfeiçoado pelo relator após alterações feitas pelo governo federal, conforme indica a 2ª. Complementação de Parecer na SUBESTRA, apresentada pelo relator Dep. Beto Faro, em 9 de maio de 2012.

Subcomissão, embora existissem diferentes perspectivas institucionais sobre o assunto. Essas divergências mostram-se especialmente fundadas no controle do governo federal sobre empresas brasileiras com capital estrangeiro e na inexistência de mecanismos alternativos de monitoramento do investimento direto em terras.

Há uma fragmentação horizontal dentro do Estado em virtude das diferentes abordagens sobre o investimento estrangeiro em terra, evidenciando que as organizações que compõem o Executivo não são instâncias homogêneas de decisão. Nesse sentido, com o objetivo de alcançar os interesses de cada departamento na esfera federal, profissionais habilitados, representantes de cada unidade burocrática diretamente envolvida com o assunto, manejam recursos de poder com vistas a alcançar os interesses almejados por suas elites políticas.

Em novembro de 2011, o Dep. Beto Faro apresentou complemento ao relatório apresentado no âmbito da SUBESTRA, por meio do qual registra a ansiedade da Casa Legislativa “em estabelecer um novo marco regulatório para um tema politicamente sensível por envolver interesses seccionais de investidores (e especuladores) internacionais, cujas ambições podem contribuir para a maior dinâmica do agronegócio brasileiro, mas podem, também, conflitar com os interesses nacionais”. No mesmo documento, o relator rejeita algumas emendas ao projeto, sendo foco de atenção o tratamento a ser dado ao controle estrangeiro em empresas brasileiras.

Em complementação de parecer na SUBESTRA, datado de novembro de 2011, o relator Dep. Beto Faro ao analisar proposta de emenda ao projeto de lei, de autoria do Deputado Reinaldo Azambuja (PSDB/MS) (Emenda nº 01, de 2011), argumenta que, no caso de se admitir o controle apenas sobre empresas brasileiras controladas por estrangeiros, estar-se-ia estimulando um amplo espaço institucional para se *burlar a legislação* e a constituição

de empresa brasileira de fachada, com o intuito de escapar das restrições legais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011, p. 3-4)²⁴⁴.

Esse “jeito” de contornar a legislação seria o fundamento de defesa do relator para rejeitar a emenda e assim manter a proposta de lei original, no sentido de o governo federal regradar as aquisições realizadas por pessoa jurídica brasileira com controle direto ou indireto estrangeiro, seja por meio do capital ou pelo exercício de fato ou de direito do poder decisório (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012, p. 3-11)²⁴⁵.

As discussões na SUBESTRA levaram em consideração um possível *bypass* ou contorno à futura lei, considerando as *chances de manobras* do adquirente para não se submeter ao controle do governo federal, mascarando quem deteria o comando efetivo da empresa brasileira.

Enquanto os debates na Câmara sobre o aperfeiçoamento da atual política regulatória não chegavam ao fim, o INCRA, unidade burocrática responsável pela condução dessa política no âmbito do governo federal, iniciava, de forma autônoma, uma adequação da

²⁴⁴ Ao analisar a Emenda nº 01, de 2011, que propunha a supressão dos incisos III e VI, do Art. 3º, da proposta de projeto para incluir entre as pessoas estrangeiras, as empresas brasileiras controladas por estrangeiros, o Dep. Beto Faro argumenta que: “em primeiro lugar, cumpre enfatizar que o dispositivo não alcança as empresas brasileiras com a participação de estrangeiros no capital social, desde que em proporções minoritárias (até 49%). Em que pese os bons argumentos arrolados, na prática, o acolhimento da Emenda estimularia um amplo espaço institucional para se burlar a legislação, fato obviamente não homologado pelo honrado colega. O fato é que a supressão do inciso III, do Art. 3º, possibilitaria a constituição, por qualquer empresa estrangeira, de uma empresa brasileira de fachada com o intuito de escapar das restrições legais do gênero que estão presentes em praticamente todos os países do mundo para a proteção dos agricultores nacionais, a preservação da soberania e da segurança alimentar e, também, para a estabilidade do mercado de terras”.

²⁴⁵ O projeto de lei apresentado pelo Dep. Beto Faro na SUBESTRA, em outubro de 2011, e confirmado na 2ª Complementação de Parecer, datada de 9 de maio de 2012, considera pessoas estrangeiras para fins de controle da aquisição de terras: “I – a pessoa física que não atenda as condições fixadas no art. 12 da Constituição Federal; II – a sociedade estrangeira autorizada a funcionar no Brasil consoante o disposto nos art. 1.134 e seguintes, da Sessão III, do Capítulo XI, do Subtítulo II, do Título II, do livro II, da Parte Especial, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002; III – a pessoa jurídica brasileira da qual participem, pessoa estrangeira, natural ou jurídica, que tenha a maioria do seu capital social votante ou exercício de fato ou de direito do poder decisório para gerir suas atividades com a maioria de seu capital social detida por estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas; IV – fundação particular, quando os seus instituidores forem pessoas enquadradas no disposto no inciso I e/ou empresas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil com sede no exterior; V – organização não governamental estabelecida no Brasil com sede no exterior; VI - 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 entidades previstas nos incisos IV e V”.

rotina interna por meio de uma instrução normativa²⁴⁶. Entretanto, o aperfeiçoamento burocrático por profissionais habilitados da autarquia, por meio de instrução normativa, para algumas elites políticas era irrelevante em virtude de simplesmente colocar “em prática a recomendação dada pela Advocacia-Geral da União (AGU)”²⁴⁷ em 2010.

Embora as audiências públicas tenham identificado divergências em relação à aquisição de terras por meio de empresa brasileira com maioria de capital externo, o texto finalizado na SUBESTRA, em 9 de maio de 2012, sob a relatoria do Dep. Beto Faro, incluiu o controle sobre esse tipo de pessoa jurídica, avançando para identificação do controle direto ou indireto por estrangeiro.

Entretanto, a proposta finalizada pelo Dep. Beto Faro (PT/PA) sofreu imediata reação do Dep. Homero Pereira (PSD-MT) e sua base política. A diferença de perspectiva de regramento em relação à aquisição de terras por estrangeiro, externada por meio dessas elites políticas, apoiadas por seus respectivos grupos de interesse, pode ser evidenciada na análise do relatório elaborado, também no âmbito da SUBESTRA, em 22 de maio de 2012, pelo Dep. Homero Pereira. Tal relatório indica posicionamento diverso daquele apresentado pelo Dep. Beto Faro, por meio do PL nº 2.289, de 2007 (com ajustes em 2012), o qual, diante da incompatibilidade de perspectivas em relação ao modelo de controle, fundamentou outra versão de projeto de lei.

O relatório do Dep. Homero Pereira contraria os argumentos do Dep. Beto Faro. A contraproposta é defendida por deputados ruralistas e foca na limitação da compra de terras por estrangeiro *apenas* às pessoas naturais estrangeiras e empresas estrangeiras com

²⁴⁶ Na reportagem: “INCRA: COMPRA DE TERRA POR ESTRANGEIRO SERÁ AUTORIZADA PELO CONGRESSO. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária publicou normativa que regula aquisição e uso de terra no País; negociação de terrenos maiores deverá ser autorizada pelo Legislativo. [...] O coordenador geral de cadastros do Incra Evandro Carlos Miranda Cardoso, explica que as discussões sobre o tema no Legislativo podem se prolongar, mas a autarquia deve cumprir a determinação legal” (FERREIRA, 2011).

²⁴⁷ Nesse sentido: “NORMATIVA DO INCRA ‘É IRRELEVANTE’, diz deputado. ‘O deputado Homero Pereira (PSD-MT), presidente da subcomissão que trata da questão da compra de terras por estrangeiro, disse [...] que a instrução normativa anunciada hoje pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) sobre o assunto ‘é irrelevante’, pois coloca em prática a recomendação dada pela Advocacia-Geral da União (AGU)’ ” (FERREIRA, 2011).

sede fora do Brasil²⁴⁸, conforme indica o PL nº 4.059, de 2012 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012, p. 9-13)²⁴⁹.

O PL nº 4.059, de 2012, *retira do poder central* qualquer controle sobre a aquisição de imóveis rurais por estrangeiro, por meio da análise de dados extraídos do quadro societário de empresas nacionais, haja vista que não considera estrangeira a empresa brasileira com maioria de capital estrangeiro.

De acordo com o relator Dep. Homero Pereira, as informações relativas à propriedade estrangeira no Brasil estariam longe de indicar uma ameaça à soberania nacional, não havendo a chamada “estrangeirização das terras” por representar apenas 0,51% do território nacional:

O INCRA informa que a quantidade de terras em mãos de estrangeiros (incluindo empresas brasileiras de capital estrangeiro) é, certamente, bem superior aos números oficiais, que são os seguintes: 34.371 imóveis rurais em 4.348.822 hectares, o equivalente a 0,51 % do território nacional. Ainda que subestimados os dados do INCRA, os dados demonstram que a questão está longe de representar uma ameaça à soberania nacional. A título de comparação, as terras indígenas ocupam 12,6 % do território brasileiro. Novas unidades em estudo podem elevar este percentual para 20%.

Além disso, o fato de uma área pertencer a estrangeiro (ou empresa brasileira de capital estrangeiro), a chamada “estrangeirização das terras” não implica perda de soberania. O Estado continua com a faculdade de desapropriar a área se não estiver cumprindo sua função social (indenizando em Títulos da Dívida Agrária), ou desapropriar por interesse social (indenizando em dinheiro), como o faz se o proprietário é um brasileiro. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012, p. 3).

²⁴⁸ Na reportagem: “RURALISTAS APROVAM PROJETO QUE FACILITA COMPRA DE TERRAS POR ESTRANGEIROS. Substitutivo aprovado pela Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados não impõe restrições para a compra de terra por empresas brasileiras constituídas ou controladas por capital estrangeiro. Em mais um projeto com forte interesse de deputados ruralistas, a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural aprovou hoje (12) o substitutivo do deputado Homero Pereira (PSD-MT) ao Projeto de Lei 2.289, de 2007, do deputado Beto Faro (PT-PA), que regulamenta a compra de terras brasileiras por pessoas e empresas estrangeiras. O primeiro texto, do deputado petista, limitava a compra de terra por empresas nacionais controladas pelo capital estrangeiro. Em maio deste ano, os ruralistas apresentaram outro conteúdo ao projeto, que foi imediatamente encaminhado para apreciação nas comissões. Este último texto flexibiliza a aquisição e o arrendamento de terra por pessoas físicas estrangeiras e por empresas com sede fora do Brasil” (REDE BRASIL ATUAL, 2012).

²⁴⁹ O relatório do Dep. Homero Pereira ensejou a seguinte proposta por meio do PL 4.059/2012, de autoria do Dep. Marcos Montes (PSD-MG): “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 constituídas e estabelecidas fora do território nacional. [...]”. Nota-se que o texto é claro no sentido de que as restrições estabelecidas na lei não se estenderiam às pessoas jurídicas brasileiras, ainda que constituídas ou controladas direta ou indiretamente por pessoas privadas, físicas ou jurídicas estrangeiras, salvo nos três casos ali indicados.

O relatório contesta, ainda, outros riscos que teriam sido indicados nos debates da SUBESTRA, como os relativos à imigração maciça para trabalhar nas propriedades adquiridas no Brasil, ao desabastecimento e à ameaça ao meio ambiente. Em relação ao primeiro, tratar-se-ia de “prerrogativa do Estado conceder, ou não, vistos de trabalho para estrangeiros, independente dos investimentos em terras”. Na hipótese de um possível desabastecimento, não seria um risco relevante grandes empresas estrangeiras exportarem as *commodities*²⁵⁰ que viessem a produzir já que o Brasil é “o maior exportador líquido de alimentos do mundo (considerando o total de exportações menos o total de importações do setor)”. Por fim, não se poderia considerar que “a origem do capital do possuidor de terras seja também uma ameaça ao meio ambiente”, haja vista que “qualquer proprietário de imóveis rurais está sujeito às mesmas imposições da legislação ambiental”, sendo necessária apenas normatização adequada e garantidora de seu cumprimento por todos.

De acordo com a contraproposta apresentada pelo Dep. Homero Pereira, a disciplina da aquisição e do arrendamento deveria vincular apenas pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, não se aplicando, então, às pessoas jurídicas brasileiras, ainda que constituídas ou controladas direta ou indiretamente por pessoas privadas, físicas ou jurídicas estrangeiras, ressalvado o caso de organização não-governamental, fundação particular e fundos soberanos estrangeiros. Nesse sentido, a bancada ruralista expressou, no âmbito da CAPADR, o entendimento de que as empresas brasileiras com participação estrangeira não deveriam se submeter ao controle federal, o que refletia posicionamento contrário ao apresentado pelo Dep. Beto Faro²⁵¹, que congregava, em grande medida, posição de alguns representantes do governo federal²⁵².

²⁵⁰ *Commodities* são produtos *in natura*, cultivados ou de extração mineral, que podem ser estocados por certo tempo sem perda sensível de suas qualidades, como suco de laranja congelado, soja, trigo, bauxita, prata ou ouro. Fonte: Dicionário Michaelis *on line* (2015).

²⁵¹ Como não houve consenso na CAPADR, da Câmara dos Deputados, a matéria continua na agenda prioritária da bancada ruralista. Nesse sentido: “QUESTÕES FUNDIÁRIAS E COMPRA DE TERRAS NA PAUTA DA BANCADA RURALISTA. A bancada ruralista do Congresso Nacional já retomou suas tradicionais reuniões

A disputa travada na arena política, no âmbito da SUBESTRA, tornou vencedora²⁵³ na CAPADR a proposta do Dep. Marcos Montes (PSD-MG), sucessor do Dep. Homero Pereira (falecido em 2013), apoiada pela bancada ruralista e materializada no PL nº 4.059, de 2012. Esse projeto teria causado tensão em setores do governo federal, já que o “ponto de discórdia é o suposto incentivo a investimento internacionais no setor fundiário” e, nesse sentido, configuraria ameaça à soberania^{254 255}. A proposta estaria retirando a possibilidade de intervenção do Estado, por meio de unidades burocráticas do governo federal na esfera privada, no que se refere às aquisições de terras realizadas por empresas nacionais com controle direto ou indireto estrangeiro²⁵⁶.

Ressalta-se que os projetos de lei encabeçados por grupos de interesse distintos, por meio do PL nº 2.289, de 2007 e do PL nº 4.059, de 2012, representam “água e óleo”, ou seja, visões antagônicas em relação à amplitude do termo “estrangeiro” na política

com a promessa de se empenhar para aprovar neste segundo semestre no Congresso três polêmicas propostas que abordam conflitos fundiários e aquisição de terras por estrangeiros no país” (ZAIA, 2015).

²⁵² Entrevistado nº 03. Câmara dos Deputados, em 23/10/2015.

²⁵³ Embora não havendo votação do Plenário da Câmara dos Deputados sobre a conclusão do jogo político iniciado pelo PL nº 2.289, de 2007, a bancada ruralista teria “fechado posição, ficando difícil reverter o quadro. As forças se tornaram desproporcionais nos últimos dois anos e eles [da bancada ruralista] conseguem se fechar mais”. Entrevistado nº 03. Câmara dos Deputados, em 23/10/2015.

²⁵⁴ Nesse sentido: “PROJETO QUE PERMITE COMPRA DE TERRAS POR ESTRANGEIROS CAUSA TENSÃO. Especialistas se equilibram entre a possibilidade de investimentos e a ameaça à soberania. A votação do projeto de lei que regula a compra de terras por estrangeiros e empresas do exterior provocou um racha entre parlamentares e entidades do setor agropecuário. O ponto da discórdia é o suposto incentivo a investimentos internacionais no setor fundiário – vistos por alguns como ameaça à soberania. Pela proposta, continuariam permitidas as compras de terrenos feitas por empresas de capital aberto, com ações na bolsa no Brasil ou no exterior, mas ficariam proibidas as aquisições por fundos soberanos constituídos por outros países e organizações não governamentais, ou fundações com sede internacionais ou com orçamento que venha, na maior parte, de uma mesma pessoa ou empresa estrangeira. O regime de urgência, aprovado em setembro, foi solicitado pelo deputado federal Leonardo Picciani (PMDB-RJ). Agora, o PL nº 4.059/12 espera por votação em plenário” (RIBEIRO, 2015).

²⁵⁵ Na reportagem: “NOVA PROPOSTA DE RURALISTAS ABRE PORTAS PARA AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS. O que para alguns é a concretização de um leilão de terras brasileiras, para outros é a única saída para a segurança jurídica na aquisição de imóveis rurais por estrangeiros. A discussão se dá em torno do Projeto de Lei 4.059, de 2012, do deputado Marcos Montes (PSD-MG), que derrotou o relatório original de Beto Faro (PT-BA) dentro da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara. Ambos os textos tratam da regulação do comércio de terras para estrangeiros” (TOLEDO, 2012).

²⁵⁶ Na notícia: “RURALISTAS APROVAM PROJETO QUE TIRA RESTRIÇÕES PARA COMPRA DE TERRAS POR ESTRANGEIROS. [...] a bancada ruralista conseguiu uma vitória na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, ao aprovar o substitutivo do deputado Homero Pereira (PSD-MT) ao Projeto de Lei 2.289, de 2007, do deputado Beto Faro (PT-PA), que regulamenta a compra de terras brasileiras por pessoas e empresas estrangeiras” (PRADO, 2012).

pública regulatória da aquisição de terras no país²⁵⁷. Assim, a tentativa das elites políticas em formatar as estruturas organizacionais e *modelar* o aparato normativo do controle da aquisição de terras por estrangeiro, ainda não chegou ao fim no Congresso²⁵⁸.

Os debates no Congresso Nacional giram em torno das competências do governo federal no controle da aquisição de terras por estrangeiro, não tendo sido debatidas propostas para incluir mecanismos de cooperação entre entes de diferentes níveis federativos para tratar desse problema governamental.

Assim, embora o debate político tenha sido iniciado com o PL nº 2.289, de 2007, no sentido de controlar o acesso a terras por estrangeiro, especialmente as empresas nacionais com maioria de capital estrangeiro, a apresentação de um novo PL (nº 4.059/2012) sinaliza ausência de consenso político no âmbito da Casa Legislativa²⁵⁹.

²⁵⁷ Apenas em momento recente, começaram a tramitar no Senado Federal, projetos de lei com o objetivo de alterar a Lei nº 5.709, de 1971, sendo eles os Projetos de lei nºs 574/2015, de autoria do Senador Marcelo Crivella (PRB/RJ) e 590/2015, do Senador Waldemir Moka (PMDB/MS), os quais aguardam designação de relator. Ambas as propostas legislativas *excluem* o controle sobre empresas nacionais com participação estrangeira do sistema regulatório atual. Fonte: Senado Federal (jan. 2016). Disponíveis em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122938>.

e <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123053>, respectivamente. Acesso: 02/02/2016.

²⁵⁸ Uma Audiência Pública foi marcada para 15 de dezembro de 2015, na CAPADR, para discutir “o PL nº 4.059/2012, que 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 dá outras providências”, atendendo requerimento do Deputado Heitor Schuch (PSB/RS). Pelo requerimento, as instituições convidadas foram: Ministério da Defesa – MD, Ministério das Relações Exteriores – MRE, Advocacia Geral da União – AGU, Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG, Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST e Associação Brasileira da Reforma Agrária – ABRA. Entretanto, essa audiência não foi realizada pois, no dia da audiência, contava apenas com a confirmação do Chefe da Divisão de Defesa Comercial e Salvaguardas do MRE, do Presidente da Comissão Especial de Direito Imobiliário e Urbanístico do Conselho Federal da OAB, da Assessora da Secretaria de Política Agrária da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura da CONTAG, e do Diretor da Associação Brasileira da Reforma Agrária – ABRA. A pauta da reunião ordinária cancelada encontra-se disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/1415174.htm>. Acesso: 15/01/2016. Tal reunião foi cancelada, conforme indica a página eletrônica da Comissão. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr>. Acesso: 15/01/2016. Examinado-se os atores políticos convidados para a reunião, observa-se que nenhum deles possui poder decisório na condução da atual política pública regulatória da aquisição de terras por estrangeiro por meio da Lei nº 5.709, de 1971.

²⁵⁹ O PL nº 4.059, de 2012, teve o requerimento de urgência formulado pelo Deputado Federal Leonardo Picciani (PMDB/RJ) e aprovado em 16 de setembro de 2012, fazendo com que o governo federal se organizasse no sentido de rapidamente analisar o impacto do texto nas estruturas organizacionais de controle da aquisição de terras por estrangeiro. Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=548018>. Acesso: 17/09/2015.

O PL nº 2.289, de 2007, teve início na Câmara de Deputados, em 9 de novembro de 2007, sob regime de urgência, no momento em que uma onda de notícias veiculavam que propriedades rurais no Brasil estariam sendo mais atrativas para investidores estrangeiros que nacionais, segundo informações divulgadas pelo Incra²⁶⁰.

Considerando que o assunto envolve mais de três comissões de mérito, foi criada uma Comissão Especial pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, em 20 de setembro de 2012²⁶¹. Essa Comissão Especial não foi instalada e sim arquivada ao final da legislatura em 31 de janeiro de 2015, juntamente com o PL nº 4.059, de 2012. Esse PL, no entanto, foi desarquivado em 26 de março de 2015, encontra-se em regime de urgência para apreciação na Câmara dos Deputados²⁶² e não vai à votação em virtude de um acordo de líderes²⁶³.

O PL nº 2.289, de 2007, e o PL nº 4.059, de 2012, mantêm-se tramitando sob o rito de prioridade dentro da Câmara dos Deputados, não tendo sido determinados estudos

²⁶⁰ A reportagem do Estadão cita uma série de empresas estrangeiras que estariam se instalando no país com o objetivo de produção econômica, gerando uma elevação do preço das terras. Nesse sentido: “INCRA ACENDE SINAL DE ALERTA CONTRA COMPRA DE TERRAS POR ESTRANGEIRO. [...] Seja qual for o motivo, o fato é que as terras brasileiras nunca estiveram tão cobiçadas por estrangeiros como agora” (ARRUDA, 2007).

²⁶¹ A criação dessa Comissão Especial fez voltar à estaca zero as discussões na Câmara dos Deputados sobre a flexibilização de regras para a compra de terras por estrangeiro. Nesse sentido: “MANOBRA DO PT ZERA DEBATE SOBRE ESTRANGEIROS. Tudo porque o presidente da Casa, Marcos Maia (PT/RS), determinou a criação de comissão especial sobre a matéria sem data nem nomes para começar a funcionar. Isso vai depender da demanda dos partidos pelo tema. O PT é contra as propostas, mas vem sendo derrotado pela bancada ruralista” (PECUÁRIA, 2012). Entretanto, essa Comissão sequer foi instalada em virtude do arquivamento do PL nº 4.059/2012 em 31 de janeiro de 2015, conforme evidencia a tramitação do referido projeto. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=548018>. Acesso: 01/10/2015.

²⁶² O texto do Dep. Marcos Montes constante do PL nº 4.059, de 2012, foi compreendido como ferramenta que flexibilizaria o mecanismo atual de controle das aquisições de terras por estrangeiro. De acordo com a reportagem: “PROJETO DE LEI QUE FLEXIBILIZA VENDA DE TERRAS BRASILEIRAS A ESTRANGEIROS VOLTA A TRAMITAR. Projeto de lei que flexibiliza venda de terras brasileiras a estrangeiros volta a tramitar Sociedade Rural Brasileira entrou com uma ação no Supremo Tribunal Federal na última semana para tentar derrubar a decisão de 2010, que voltou a impedir vendas internacionais. O projeto de lei que regulamenta a venda de terras brasileiras para estrangeiros voltou a tramitar no Congresso e pode flexibilizar a decisão da Advocacia Geral da União (AGU) que limitava esse modelo de negócio” (LACERDA, 2015).

²⁶³ Entrevistado nº 05. Câmara dos Deputados, em 22/09/2015.

sobre o assunto ou distribuição para análise do teor pelas Comissões temáticas daquela Casa Legislativa²⁶⁴.

No cenário de crise econômica, as discussões sobre a diminuição de restrições à aquisição de terras por estrangeiro para impulsionar o investimento no setor agropecuário têm ganhado espaço. Há uma tendência de se relaxar na postura de restrição para o país manter-se atrativo ao investimento estrangeiro²⁶⁵.

Percebe-se, ainda, que o embate na arena política gira em torno da sujeição ou não de empresas nacionais, controladas direta ou indiretamente por estrangeiro, à rotina burocrática do governo federal, por meio de um novo marco legal que não introduz mecanismo compartilhado de controle envolvendo os três níveis de governo.

Existe uma disputa institucional não superada no Brasil em relação ao modelo de controle adequado. Por um lado, a proposta regulatória materializada no PL nº 4.059, de 2012, busca retirar as amarras das empresas nacionais com maioria de capital estrangeiro, no sentido de não submetê-las ao controle do governo federal, já que elas não seriam estrangeiras para fins de regulação. Por outro, o PL nº 2.289, de 2007, aperfeiçoado em 2012, propõe englobar tal categoria empresarial como estrangeira para fins de submissão às exigências legais perante o Executivo federal. Ambas as propostas convergem na simplificação de rotinas burocráticas e esclarecem atribuições organizacionais, entretanto são diametralmente opostas em relação a *quem* se submeterá a essas rotinas. Nenhuma delas, pelas evidências até o momento identificadas neste trabalho, propõe uma mudança no atual modelo regulatório e sim o aperfeiçoamento do arranjo institucional vigente, onde a intervenção do Estado na esfera privada ocorre *antes* da concretização do negócio.

²⁶⁴ Conforme andamento do PL nº 4.059/2012, que se encontra disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=548018>. Acesso: 11/08/2015.

²⁶⁵ Segundo reportagem (EDGERTON, 2015), “Kátia Abreu, a primeira mulher a ocupar o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Brasil, defensora ferrenha do agronegócio, disse [...] que as restrições limitam os investimentos e precisam ser revistas”. De acordo com a Ministra: “Precisamos encontrar um meio termo para que o investimento em terras brasileiras seja permitido” e “Estamos trabalhando para que essa regra possa ser modificada mais uma vez. Não para que volte a ser como no passado, mas para que não se proíba totalmente”.

O embate na arena política para aperfeiçoar o sistema regulatório da aquisição de terras por estrangeiro é marcado, principalmente, por uma diferença de perspectiva em relação à abordagem do termo “estrangeiro” em investimento no setor agrícola. Mas especificamente, é na abrangência da expressão “empresa nacional” que se evidenciam divergências de entendimento político, burocrático e jurídico.

Nesse sentido, é possível identificar duas linhas de estratégia política em relação ao tema: uma tendente à abertura da economia com mecanismos regulatórios a partir de uma abordagem restritiva de empresa estrangeira, e outra direcionada à ampliação desse conceito para fins de controle de terras.

Nas discussões relativas à abrangência da expressão “empresa estrangeira”, por meio dos projetos de lei em curso no Congresso Nacional, observa-se em ambas as propostas que não há previsão de cooperação ou parceria de entes da esfera estadual na condução do controle de terras. Os mecanismos propostos estão direcionados à centralidade do poder decisório em esfera federal, ancorada na Constituição de 1988, a partir de dados por ela coletados e produzidos autonomamente.

3.5. O *layer cake* e colcha de retalhos federal

Em 2008, o governo Lula dava sinais de que pretendia rever a política de aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros no Brasil, mais especificamente em relação às empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro, cujos investimentos estavam respaldados pela EC nº 6, de 1995 e pelo posicionamento da AGU, por meio dos pareceres AGU/LA-01/97 e GQ-181. A preocupação manifestada pelo governo federal era no sentido de evitar que as empresas brasileiras fossem apenas um veículo para grupos estrangeiros atuarem à margem do controle governamental²⁶⁶.

A categorização das empresas brasileiras com maioria de capital estrangeiro para fins do controle das aquisições de imóveis rurais foi objeto de reanálise da AGU, por meio do Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ, o qual foi elaborado com autonomia funcional plena (VIEIRA JÚNIOR, 2016)²⁶⁷.

²⁶⁶ Segundo a notícia: “A COMPRA E USO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS. O governo Lula tem dado sinais claros de que pretende rever a política de aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros no Brasil, mais especificamente em relação às empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro, cujos investimentos estiveram até hoje respaldados pela Emenda Constitucional (EC) nº 6/95 e pelo posicionamento da Advocacia Geral da União (AGU), por meio dos pareceres AGU/LA-01/97 e GQ-181. A preocupação manifestada pelo Inbra é de que as empresas brasileiras sejam apenas um veículo para que grupos estrangeiros atuem à margem do controle governamental. [...] Se a preocupação do governo é prevenir situações-limite de simulação ou combater a grilagem de terra e a utilização indevida de recursos naturais, deve buscar implementar e fortalecer os mecanismos para fiscalizar a aquisição, a ocupação de terras e o desenvolvimento de atividades. Vemos com apreensão a criação de restrições a investidores estrangeiros que, de uma hora para outra, poderão ser impedidos de dar seguimento ou mesmo de expandir projetos já em curso, dependendo do teor das limitações que venham a ser estabelecidas. Nesse sentido, entendemos que eventuais restrições não poderão ter o condão de afetar o ato jurídico perfeito, ou seja, que satisfaz os requisitos legais com base na legislação vigente quando de seu aperfeiçoamento, o qual permanecerá válido e eficaz, sob pena de afrontarem o direito adquirido e a segurança jurídica. É preciso que tanto a política fundiária como os planos de desenvolvimento das atividades nos diversos segmentos rurais sejam costurados de forma consistente, a fim de não gerar, num cenário inseguro, aversão ao risco por parte dos investidores externos, o que certamente prejudicará investimentos não só no âmbito rural, mas também em segmentos considerados igualmente estratégicos pelo governo” (JERUSSALMY, 2008). Nota-se que a reação da sociedade, por meio de advogados especializados, é no sentido da condução de política que possa conciliar o interesse estrangeiro e a política de exploração da terra. Outras reações são narradas por Ignacio (2008).

²⁶⁷ “Não houve movimentação institucional dentro do Executivo em sentido contrário à revisão do parecer na forma em que estava sendo concluído pela AGU. Ou seja, não houve resistência institucional e tampouco subsídios em sentido contrário ao que foi consolidado pela AGU. Atuando, então, com autonomia plena, a AGU buscou a ressignificação do conceito de propriedade rural a partir de sua caracterização como ativo estratégico e, como tal, suscetível de restrição. A essência da discussão estava na importância estratégica das terras agricultáveis e na perda absoluta de controle do país. A tese defendida pela AGU foi no sentido de que, em sendo a terra um ativo estratégico, sob a perspectiva constitucional da soberania econômica, o país podia sim

O Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ, de 2008, da lavra do Consultor-Geral da União, Dr. Ronaldo Jorge Araújo Vieira Júnior²⁶⁸, foi submetido à aprovação do Presidente da República e publicado em 23 de agosto de 2010, selando um amplo debate dentro do Executivo, iniciado em 2007²⁶⁹, sobre os limites e as restrições à compra de terras por estrangeiro considerando o contexto econômico mundial^{270 271}.

restringir o investimento estrangeiro. Não entramos em debates políticos por não ser a missão da Pasta” (VIEIRA JÚNIOR, 2016).

²⁶⁸ Na época de elaboração do parecer da AGU, uma série de notícias envolvendo compras de terras por estrangeiro teria afetado o Executivo federal, além do Congresso Nacional, e ocupava as redes de comunicação, com destaque àquela relacionada à compra de parte da Amazônia pelo milionário sueco Johan Eliasch. Segundo a reportagem veiculada pela revista *Época*, “a velha paranoia brasileira de que a soberania nacional na Amazônia está sob ameaça de potências estrangeiras e de ONGs ambientalistas acaba de ganhar um rosto. É o do milionário sueco Johan Eliasch, conselheiro para assuntos de meio ambiente do primeiro-ministro do Reino Unido, Gordon Brown. Em outubro de 2005, Eliasch comprou 160.000 hectares de terras de florestas na região norte do país, uma área maior que a da cidade de São Paulo. Em seguida, criou a ONG *Cool Earth* (Esfrie a Terra), que tenta angariar doações para adquirir e conservar florestas na Amazônia. Numa palestra para seguradoras, Eliasch disse que US\$ 50 bilhões seriam o bastante para preservar toda a Amazônia. Eliasch jamais levantou tal quantia e não há ilegalidade na posse de terras por estrangeiros na Amazônia, mas sua declaração atraiu para ele e suas terras os olhares da Agência Brasileira de Inteligência (Abin), o serviço secreto do governo brasileiro” (SANCHES, 2008). Em 2006, as negociações do referido milionário já dava sinais no país (VEZZALI, 2006), conforme notícia: “INTERNACIONALIZAR PRA QUÊ? A AMAZÔNIA JÁ ESTÁ SENDO VENDIDA. Declaração infeliz de ministro do Reino Unido traz à tona debate sobre ocupação estrangeira no território. Ambientalistas destacam que pouca fiscalização e caótica situação fundiária são obstáculos para a preservação da floresta. [...] Após tornar-se proprietário de 160 mil hectares no Estado do Amazonas para “preservar a floresta”, o milionário Johan Eliasch, dono de uma empresa de material esportivo, afirmou que com outros US\$ 12 bilhões seria possível repetir seu feito e adquirir toda a Amazônia. Para fazer essa conta, Eliasch calculou que cada hectare do território amazônico poderia ser vendido a US\$ 30”.

²⁶⁹ Segundo o parecer, datado de 2008, “[t]rata-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” (AGU, 2010).

²⁷⁰ Considerando que o Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ, acolhido pelo Parecer nº AGU/LA-01/2010, foi aprovado pelo Presidente da República e devidamente publicado em conformidade com o disposto no art. 40, § 1º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, o entendimento nele estabelecido é vinculante para toda a Administração Pública Federal. O mencionado parecer encontra-se disponível em: <http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/258351>. Acesso: 22/07/2015. Por meio da Portaria Interministerial nº 4, de 25 de fevereiro de 2014, a AGU baixou orientação sobre a proteção das situações jurídicas aperfeiçoadas entre as datas de 7 de junho de 1994 e 22 de agosto de 2010, período não abrangido pelos pareceres da AGU. Disponível em: http://www.INCRA.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/aquisicao-e-arrendamento-de-terras-por-estrangeiro/portaria_interministerial_04_25_02_2014_agu_la.pdf. Acesso: 29/07/2015.

²⁷¹ “Em face de todas as recentes alterações do cenário econômico nacional, como a maior evidência emprestada à questão do biocombustível, a inflação dos preços agrícolas e o conseqüente aumento do interesse mundial no cultivo de áreas rurais brasileiras, o governo federal, principalmente a partir do ano de 2004, passou a atentar de modo mais detido para os problemas relacionados à revogação do Artigo 171 da CF, tendo promovido seminários e até mesmo organizado um grupo de trabalho composto por uma série de órgãos – como a Casa Civil, o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), o Mapa, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o INCRA e a AGU –, a fim de buscar alternativas legais que viabilizassem restrições ao capital estrangeiro no acesso à terra, como mecanismo estratégico de defesa da soberania nacional” (HAGE; PEIXOTO; VIEIRA FILHO, 2012, p. 17-18).

A partir da revogação dos pareceres AGU/LA 04-94 e AGU/LA 01/97, adotados pelo Parecer nº GQ -181 da AGU, de 1998²⁷², pelo Parecer nº AGU/LA-01/2010, o Executivo federal passou a considerar a integralidade do texto constante originalmente na Lei nº 5.709, de 1971, para impor exigências perante os interessados em adquirir terras no Brasil. O entendimento então vigente excluía as empresas nacionais com maioria de capital estrangeiro das exigências impostas. Essa mudança de entendimento ecoou imediatamente no cenário político e jurídico²⁷³.

O referido parecer destaca a posição do Incra, no sentido de apoiar a revisão do entendimento jurídico, até então vigente, uma vez que a orientação normativa anterior permitia: “a ocupação desenfreada de terras em nível nacional por estrangeiros, *maskaradas legalmente*, com a justificativa de serem adquiridas por empresas brasileiras” (AGU, 2010, grifei)²⁷⁴.

²⁷² Segundo o Incra, tais pareceres consideravam que, na ausência de expressa autorização constitucional, a Lei nº 5.709, de 1971, não poderia estabelecer discriminação entre empresas brasileiras de capital nacional e empresas brasileiras de capital estrangeiro, por se considerar que tal discriminação feriria não somente os princípios regedores da atividade econômica, mas a própria isonomia constitucionalmente garantida (INCRA, 2011, p. 206).

²⁷³ Nesse sentido, é a reportagem: “GOVERNO RESTABELECE RESTRIÇÕES PARA COMPRA DE TERRAS POR ESTRANGEIROS. Não existe hoje no País um controle para mensurar qual é a extensão de terras nas mãos de estrangeiros” (RECONDO, 2010).

²⁷⁴ Reportagem de 24/08/2010, evidencia esse posicionamento do Incra: “FARRA GRINGA É RESTRITA. Parecer determina maior controle do Estado sobre as aquisições de terrenos por empresas do exterior. Governo espera combater problemas que vão da grilagem ao tráfico de drogas. [...] Vieira Júnior lembrou o pronunciamento do presidente do Incra, Rolf Hackbart, em audiência pública das comissões de Agricultura, Reforma Agrária, Defesa do Consumidor e Fiscalização do Senado, em março de 2008. Para Hackbart, o sistema vigente permitia “a ocupação desenfreada de terras em nível nacional por estrangeiros, mascarada legalmente, com a justificativa de serem adquiridas por empresas brasileiras. Além disso, os serviços registraes (cartórios) entendem não ser necessário a comunicação da relação dessas aquisições à Corregedoria de Justiça e ao Incra” (VAZ, 2010).

A revisão do Parecer nº GQ -181 da AGU, de 1998, ensejou o entendimento no sentido de que o art. 1º, § 1º, da Lei nº 5.709, de 1971, havia sido plenamente recepcionado pela Constituição Federal de 1988²⁷⁵. Em outras palavras, a partir de 23 de agosto de 2010, além dos estrangeiros residentes e as pessoas jurídicas estrangeiras, as empresas nacionais com maioria de capital estrangeiro passaram a ser consideradas estrangeiras para fins da Lei nº 5.709, de 1971²⁷⁶.

A decisão da AGU, em setembro de 2010, desencadeou uma série de ajustes institucionais na estrutura do Estado, os quais foram iniciados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), seguido do Ministério Público Federal (MPF) e Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (VIEIRA JÚNIOR, 2011, p. 240).

Merece destaque a decisão do CNJ, órgão do Poder Judiciário, por meio do Corregedor Nacional de Justiça, Ministro Gilson Dipp, em 13 de julho de 2010, no sentido de recomendar aos Cartórios de Registro de Imóveis e Tabelionatos de Notas a observância rigorosa das disposições da Lei nº 5.709, de 1971, quando tiverem de lavrar os atos de aquisição de terras rurais por empresas brasileiras com participação majoritária de estrangeiros²⁷⁷.

²⁷⁵ BRASIL. Lei nº 5.709, de 1971. “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. [...]”.

²⁷⁶ “Até hoje não se sabe quem adquiriu imóveis no período em que vigorou o Parecer nº GQ – 181. A instituição somente tem tomado conhecimento quando a empresa solicita a emissão do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR)” (SALES, 2016).

²⁷⁷ Nos autos do pedido de providências nº 0002981-80.2010.2.00.0000, o CNJ recomendou fortemente que as Corregedorias locais ou regionais junto aos Tribunais respectivos determinassem aos Cartórios de Registro de Imóveis e Tabelionatos de Notas a rigorosa observância das disposições da Lei nº 5.709, de 1971, para lavrar atos de aquisição de terras rurais por empresas brasileiras com participação majoritária de estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas. No entendimento do CNJ, os cartórios extrajudiciais de notas e de registro de imóveis estão “submetidos às regras e procedimentos disciplinados na Lei nº 5.709, de 1971. De acordo com a lei, se os tabeliães não prestarem as informações estarão sujeitos à perda do cargo. As aquisições de terras podem ser anuladas, caso sejam denunciadas e comprovadas irregularidades nos limites impostos pela legislação” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015).

A decisão do CNJ teve por argumento principal a ausência de vinculação dessas unidades burocráticas, auxiliares do Poder Judiciário, às interpretações do Executivo federal sobre o alcance do §1º, do art. 1º, da Lei nº 5.709, de 1971.

Ressalta-se que em momento concomitante à mudança de entendimento do Executivo, por meio da AGU, em 2010, o Poder Judiciário readequou sua rotina burocrática para ajustar a atuação dos serviços auxiliares em relação ao registro da aquisição de terras por estrangeiro, estabelecido na Lei nº 5.709, de 1971, especialmente em relação ao ato de escritura pública e aos relatórios trimestrais (arts. 8º e 11).

Entretanto, o Judiciário do estado de São Paulo, em decisão diametralmente oposta, entendeu pela inconstitucionalidade do § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709, de 1971, e dispensou os Cartórios, no âmbito de sua jurisdição, do cumprimento das exigências impostas pelo CNJ ²⁷⁸:

[...] a revisão da orientação normativa definida com a aprovação do parecer nº 250/10-E, lavrado nestes autos (fls. 77/87 e 88), e, assim, o reconhecimento de que o § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 *não* foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, de sorte a dispensar os tabeliães e oficiais de registro de observarem as restrições e as determinações impostas pela Lei nº 5.709/1971 e pelo Decreto nº 74.965/1974, bem como do cadastramento no Portal do Extrajudicial, em relação às pessoas jurídicas brasileiras cuja maioria do capital social se concentre em poder de estrangeiros residentes fora do Brasil ou de pessoas jurídicas com sede no exterior. [grifei].

A decisão judicial contrária do estado de São Paulo frente à orientação nacional, oriunda do CNJ, teve origem no julgamento do Mandado de Segurança nº 0058947-33.2012.8.26.0000, e foi relatado pelo Desembargador Guerrieri Rezende, cujo voto acolhido pela maioria foi no sentido de que o § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709, de 1971 não teria sido recepcionado pela CF/1988²⁷⁹.

²⁷⁸ A decisão administrativa foi tomada nos autos do Processo nº 2010/83224, cuja ementa destaca-se: Parecer 461/2012-E - IMÓVEL RURAL. Aquisição por pessoa jurídica brasileira cuja maioria do capital social pertence a estrangeiros residentes fora do Brasil ou a pessoas jurídicas com sede no exterior - Mudança da orientação normativa (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2012).

²⁷⁹ Foi a partir dessa decisão judicial, que o Corregedor-Geral da Justiça de São Paulo, José Renato Nalini, revendo orientação normativa da própria Corregedoria, aprovou o Parecer 461/2012-E e retirou a exigência imposta pelo CNJ aos tabeliães e oficiais de registro. Em pesquisa recente, foi possível verificar que a Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça de São Paulo mantém o entendimento de 2012 no sentido de registrar

Com esse julgamento, o Cartório de Registro de Imóveis da comarca de Casa Branca, no interior do estado de São Paulo, ficou dispensado da averbação do ato de incorporação societária junto à matrícula de imóvel sob titularidade estrangeira.

A partir do posicionamento contrário da esfera estadual, o qual foi externado pela Corregedoria-Geral paulista, há expectativa no sentido de o Judiciário ser demandado em outros estados da federação, como forma de permitir o registro de compra de imóveis rurais por empresas que, apesar de terem participação estrangeira, são brasileiras segundo esse precedente judicial²⁸⁰.

Além da previsão de pulverização de decisões judiciais, em nível estadual, por meio dos Tribunais de Justiça dos estados da localidade dos imóveis rurais transacionados entre particulares, há ainda previsão de envolvimento do Supremo Tribunal Federal (STF) em esfera nacional.

Em 16 de abril de 2015, instituição ruralista entrou com ação judicial no STF, a fim de reverter a interpretação da AGU em 2010, por entender inconstitucional o § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709, de 1971 e, nesse sentido, incompatível com o atual ordenamento jurídico brasileiro no controle de terras com base na origem do capital (IRIB, 2015)²⁸¹. A

os imóveis rurais em nome de empresas brasileiras, com maioria de capital estrangeiro, por entender inaplicável o enquadramento dessa categoria empresarial como pessoa jurídica estrangeira para fins do controle federal estabelecido na Lei nº 5.709, de 1971. Nesse sentido, conferir julgamento da Apelação Cível nº 0003982-50.2012.8.26.0568. Esse processo foi encerrado e remetido à vara de origem em 27 de maio de 2013, conforme pesquisa eletrônica no Tribunal de Justiça de São Paulo. Decisão judicial disponível em: <https://www.extrajudicial.tjsp.jus.br/pexPtl/visualizarDetalhesPublicacao.do?cdTipopublicacao=5&nuSeqpublicacao=4308>. Acesso: 13/09/2015.

²⁸⁰ De acordo com a reportagem: “COMPRA DE TERRAS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL. A flexibilização destas limitações legais poderá significar um aumento significativo dos investimentos produtivos no setor agropecuário brasileiro, impulsionando o crescimento principalmente dos estados cuja economia depende deste segmento” (ANIZ; STEINWASCHER, 2013).

²⁸¹ A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 342 recebeu parecer desfavorável do Procurador-Geral da República Rodrigo Janot em 16 de novembro de 2015. Tal ação foi ajuizada pela Sociedade Rural Brasileira (SRB) “com o objetivo de que se reconheça a incompatibilidade com a Constituição Federal de dispositivos da Lei 5.709/1971, que dão tratamento diferenciado a empresas nacionais de capital estrangeiro. A entidade alega que a lei viola os preceitos fundamentais da livre iniciativa, do desenvolvimento nacional, da igualdade, de propriedade e de livre associação. [...] Segundo a representante dos ruralistas, não há no ordenamento jurídico constitucional nenhuma diferenciação entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional ou estrangeiro, e que o artigo 190 somente se refere à aquisição e arrendamento de propriedade rural por empresas estrangeiras, e não por empresas brasileiras cujo capital não seja exclusivamente nacional. O

decisão do STF por meio dessa ação judicial terá eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos órgãos do Poder Público²⁸², ou seja, ampla validade no território nacional. No entanto, o processo judicial encontra-se em estágio inicial na Suprema Corte brasileira.

Ressalta-se, assim, a importância do Judiciário, em âmbito nacional e estadual, na aplicação da Lei nº 5.709, de 1971, na medida em que suas decisões têm a potencialidade de introduzir um “divisor de águas” entre níveis federativos no entendimento em relação à orientação jurídica defendida pela Administração Pública federal por meio do Parecer AGU LA-01/2010, até que a demanda seja finalmente decidida pelo STF.

Conforme se observa do **Quadro 11**, poucas são as referências a estrangeiros, indivíduo ou empresa, na legislação estadual. As citações existentes não indicam cooperação entre esferas de governo em relação à aquisição de terras por estrangeiros²⁸³.

artigo 171, que fazia tal distinção, foi revogado pela Emenda Constitucional nº 6/1995” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2015).

²⁸² BRASIL. Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. “[...] Art. 10. [...] §3º A decisão [na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental] terá eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público”. Entretanto, “ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, no processo de arguição de descumprimento de preceito fundamental, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado” (Art. 11). Em outras palavras, competirá ao STF ditar o alcance da Lei nº 5.709, de 1971 no território nacional e a vinculação das instituições envolvidas ao comando legal.

²⁸³ Compilação das Constituições estaduais e DF realizada pela autora a partir dos dados disponibilizados pela Presidência da República (Constituições estaduais). Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-estadual/constituicoes-estaduais#content>. Acesso: 27/09/2015.

Quadro 11 - Compilação da legislação estadual referente a restrições a estrangeiro**Estrutura normativa relacionada a estrangeiros em âmbito estadual por UF (Constituições estaduais)**

Unidade da Federação (UF)	Igualdade de tratamento	Ocupação de cargos públicos	Participação direta ou indireta na assistência à saúde na área de saúde	Assuntos relacionados a terras
Acre	Art. 3º. O Estado do Acre, no limite de sua competência e no âmbito de seu território, assegura aos brasileiros e estrangeiros a inviolabilidade dos direitos e garantias fundamentais individuais, coletivas, sociais, de nacionalidade e político-partidárias, nos termos da Constituição Federal.			
Alagoas				
Amapá		Art. 42. [...]: I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da Lei; [...]		
Amazonas	Art. 3º. O Estado, nos limites de sua competência, assegura, em seu território, a brasileiros e estrangeiros, a inviolabilidade dos direitos e garantias fundamentais declarados na Constituição da República.	Art. 109. [...] I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;		
Bahia			Art. 241. São vedados: I - a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde no Estado, salvo os casos previstos em lei; [...]	
Ceará	Art. 214. [...]. Parágrafo único. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e	Art. 154. [...]: I - os cargos, funções e empregos públicos são acessíveis aos brasileiros e estrangeiros que preencham os requisitos	Art. 246. [...] § 2º São vedados: [...] II - participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde, salvo nos casos	

	estrangeiros a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.	estabelecidos em lei; [...]	previstos em lei, ficando sua instalação no Estado condicionada à aprovação pelo Conselho Estadual de Saúde.	
Distrito Federal ²⁸⁴				
Espírito Santo		Art. 32. [...] I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como os estrangeiros, na forma da lei;		
Goiás		Art. 92. [...] I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; [...]		
Maranhão				
Mato Grosso				
Mato Grosso do Sul		Art. 27. [...] I - os cargos, os empregos ou as funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos por lei, assim como aos estrangeiros, na forma da legislação federal; [...]		
Minas Gerais	Art. 4º. O Estado assegura, no seu território e nos limites de sua competência, os direitos e garantias	Art. 21 – Os cargos, funções e empregos públicos são acessíveis aos brasileiros que preenchem os	Art. 191. [...] § 2º – É vedada a participação direta ou indireta de empresa ou capital estrangeiro na	Art. 247. [...] § 7º – São vedadas a alienação e a concessão de terra pública:

²⁸⁴ O Distrito Federal (DF) acumula as competências legislativas estadual e municipal. Exerce atividades atribuídas ao Estado e ao Município, ou seja, aquelas reservadas a este pelo artigo 30, e àquele, previstas no artigo 25, da Constituição Federal (SZKLAROWSKY, 2001). Diante da inexistência de Constituição Estadual, identificou-se como assunto relacionado ao “estrangeiro” na Câmara Legislativa do DF: ELO-84, de 2014 (Emenda à Lei Orgânica), Lei nº 5.394, de 2014, LC nº 698, de 2004, lei-3.456, de 2004, Lei nº 2.480, de 1999, Lei nº 2.275, de 1998, Lei nº 569, de 1993 e Lei nº 76, de 1989, nenhuma delas ressalva a competência do DF para controle de terras por estrangeiro. Fonte: Câmara Legislativa do DF. Disponível em: <http://www.cl.df.gov.br/pesquisa-de-leis-e-proposicoes>. Acesso: 25/09/2015.

	fundamentais que a Constituição da República confere aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País.	requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei.	assistência à saúde no Estado, salvo nos casos previstos em lei federal.	IV – a pessoa jurídica cuja titularidade do poder decisório seja de estrangeiro; [...]
Pará	Art. 4º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no Estado a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos da Constituição Federal e desta Constituição.	Art. 34. Os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei.	Art. 265. [...] § 4º. É vedada a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde no Estado, salvo nos casos previstos em lei, e mediante aprovação prévia do colegiado estadual de que trata o inciso VI, deste artigo, podendo haver recursos para a Assembleia Legislativa, que decidirá, definitivamente, a respeito.	
Paraíba	Art. 3º O Estado e os Municípios asseguram, em seus territórios e no limite de suas competências, a plenitude e inviolabilidade dos direitos e garantias fundamentais que a Constituição Federal reconhece e confere aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País, bem como outros quaisquer decorrentes do regime e dos princípios adotados.			
Paraná				
Pernambuco				
Piauí	Art. 5º. O Estado assegura, no seu território e nos limites de sua competência, a inviolabilidade dos direitos e garantias fundamentais que a Constituição federal confere aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país.			
Rio de Janeiro			Art. 291. [...] § 3º - É vedada a participação direta ou indireta de empresas estrangeiras ou de empresas brasileiras de capital estrangeiro na assistência à saúde no Estado, salvo	

			nos casos previstos em lei.	
Rio Grande do Norte	Art. 3º. O Estado assegura, nos limites de sua competência, os direitos e garantias fundamentais que a Constituição Federal reconhece a brasileiros e estrangeiros.	Art. 26. [...] I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; [...]		
Rio Grande do Sul				
Rondônia			Art. 239. [...] § 3º - Fica proibida a exploração direta ou indireta, por parte de empresas e capitais de procedência estrangeira, dos serviços de assistência à saúde no Estado, salvo os casos previstos em lei.	Art. 149. A ordem econômica, fundada no trabalho e na democratização da riqueza, tem por fim realizar a justiça social, a melhoria progressiva das condições de vida da população e o desenvolvimento harmônico e integrado do Estado. Parágrafo único - A ordenação da atividade econômica terá por princípios: [...]; VII - o controle e fiscalização do investimento estrangeiro pelo Estado; [...]
Roraima		Art. 20-A. Os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em Lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei.		Art. 159. Constituem patrimônio histórico, turístico, social, artístico, ambiental e cultural roraimense os bens de natureza material e imaterial, de interesse comum a todos, tombados individualmente ou em seu conjunto, que contenham referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos étnicos formadores da sociedade roraimense, nos quais se incluem: [...] XXV - a faixa de terras de 15km na fronteira do Estado de Roraima com a República Cooperativista da Guiana e com a República Bolivariana da Venezuela, bem como, nos limites comuns dos Estados do Pará e Amazonas, áreas indispensáveis à presença do Poder Público Estadual, na defesa de seu

				território.
Santa Catarina		Art. 21. Os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei, observado o seguinte: [...]		
São Paulo		Artigo 115. [...]: I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preenchem os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; [...]		
Sergipe			Art. 208. É vedada a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde, salvo nos casos previstos em lei.	
Tocantins		Art. 9º [...]: I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da legislação federal;		

Fonte: Elaboração própria.

Além das referências indicadas no **Quadro 11**, há outras poucas citações sobre o tratamento do “estrangeiro” no ordenamento jurídico de nível estadual. Por exemplo, no Amapá, as instituições estrangeiras com fins de pesquisa só poderão se instalar em território amapaense com prévia autorização da Assembleia Legislativa (art. 296, § 5º). No Amazonas, incentiva-se o intercâmbio cultural com países estrangeiros (art. 205, IV) e há previsão de representantes de organizações internacionais e de países estrangeiros na composição do Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia (art. 217, § 9º). Na Bahia, é vedada a utilização de nome, sobrenome ou cognome de pessoas vivas, nacionais ou estrangeiras, para denominar as cidades, localidades, artérias, logradouros, prédios e equipamentos públicos de qualquer natureza (art. 21). No Maranhão, verbas resultantes de convênios e acordos com entidades estrangeiras compõem o Fundo Estadual de Combate ao Câncer (art. 52) e há indicação da exclusão do imposto sobre propriedade de veículos automotores diplomáticos e estrangeiros com mais de trinta anos (art.127, I, “c” c/c § 13, II e III), considerando a competência estadual prevista no art. 155, III, da Constituição de 1988. No Mato Grosso do Sul, incentiva-se o intercâmbio cultural com países estrangeiros (art. 202). No Pará, o ensino religioso é facultativo podendo versar sobre quaisquer religiões, inclusive estrangeiras (art. 277). Em Rondônia, a ordenação da atividade econômica terá por princípios o controle e fiscalização do investimento estrangeiro pelo Estado (art. 149, VII), sem indicar se tal fiscalização ocorrerá na aquisição de terras em cooperação com a lei federal ancorada no art. 190 da Constituição. Em Santa Catarina, é facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei (art. 169, § 1º). Em São Paulo, é facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei (art. 254, § 2º). Em Sergipe, a adoção será assistida pelo Poder Público, na forma da lei, que estabelecerá casos e condições de sua efetivação por parte de

estrangeiros (art. 254, § 1º), conforme previsto no art. 225, § 5º da Constituição Federal de 1988. E no Tocantins, há incentivo ao intercâmbio cultural com países estrangeiros (art. 137, IV). Ressalta-se que embora as Constituições estaduais abordem o tema “estrangeiro” no âmbito de sua jurisdição, não o correlaciona com a propriedade da terra.

O tratamento reservado aos estrangeiros replicado na legislação estadual reproduz, de maneira geral, diretriz estabelecida na Constituição de 1988. Assim, a igualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros está prevista na parte relativa aos direitos e garantias fundamentais (art. 5º); o regramento especial em relação à ocupação de cargos públicos está indicado no capítulo referente à administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 37, I); a vedação à participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde, exceto mediante previsão em lei, está imposta na seção referente à saúde (art. 199, § 3º).

Em relação aos outros regramentos, como o direito de sucessão, observa-se a ausência de diretriz estadual, evidenciando-se a competência privativa da União em legislar sobre direito civil (art. 21, I) e ainda obediência ao comando constitucional, no sentido de que a sucessão de bens de estrangeiros situados no país será regulada pela lei brasileira em benefício do cônjuge ou dos filhos brasileiros, sempre que não lhes seja mais favorável a lei pessoal do *de cuius* ou falecido (art. 5º, XXXI).

As referências normativas atualmente existentes na esfera estadual não indicam qualquer cooperação entre esferas de governo em relação à aquisição de terras por estrangeiros, até porque inexistente comando legal facilitador do diálogo entre entes federados nesse assunto de preocupação governamental, baseado no art. 190 da Constituição de 1988.

Uma explicação para essa ausência normativa estadual reside no fato do art. 190, da Constituição de 1988, direcionar o tratamento da aquisição ou arrendamento de imóvel rural por pessoa natural ou jurídica estrangeira para lei federal, exigindo assim, atuação do Congresso²⁸⁵. Segundo Bulos (2003, p. 1.263), pelo referido artigo, “a aquisição ou arrendamento de imóvel rural por pessoa física ou jurídica estrangeira, a princípio, é viável. Todavia, cabe à lei estabelecer o campo dessa possibilidade, além da exigência de uma autorização do Congresso Nacional”.

Assim sendo, a exigência de lei, além de direcionar o debate político para o Congresso, também canaliza as discussões para a perspectiva burocrática do governo federal. Logo, embora os Estados-membros sejam “núcleos autônomos de poder, com legislação, governo e jurisdição próprios”, eles “estão para o Estado Federal assim como os filhos estão para os pais” (BULOS, 2003, p. 567). Segundo esse autor, “há uma espécie de vínculo hierárquico e, ao mesmo tempo, capacidade de ação e vontade própria”.

Sobre uma aparente subordinação dos estados à esfera federal, Bastos e Martins (1992, p. 373) chamam a atenção sobre a limitação dos entes estaduais, especialmente no que diz respeito às competências comuns (art. 23, da Constituição). Nas palavras desses autores:

[...] não vá pensando o constituinte estadual se entusiasmar pensando que sobre todas essas tarefas poderá o Estado impor o cunho próprio da sua autonomia. Não! Isso porque, nos termos do parágrafo único, a lei complementar fixará normas para a cooperação, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Vale dizer, mais uma vez se assiste ao predomínio da deslealdade. Dá-se com uma mão, retira-se com a outra. Mesmo no cumprimento dessas tarefas, os Estados não estarão imunes à obediência federal que, sob generosa perspectiva de estabelecer uma cooperação, na verdade fixará normas de maneira impositiva para todas as unidades da Federação. (BASTOS, 1989 *apud* BASTOS; MARTINS, 1992, p. 373-374).

²⁸⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. “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”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso: 16/01/2015.

Por outro lado, a centralidade do governo federal reside ainda na prerrogativa constitucional de assegurar a defesa nacional (Constituição, art. 21, inc. II) que, nas palavras de Bulos (2003, p. 532), é “competência internacional atribuída à União para a defesa de toda a sociedade brasileira contra as investidas de qualquer outro Estado”.

Outra diretriz constitucional que remete à esfera federal a competência para elaborar lei disciplinadora do investimento estrangeiro está no art. 172, por meio do qual se tem argumentado sobre a compatibilidade do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, que equipara as empresas brasileiras controladas por estrangeiros às empresas estrangeiras, com a Constituição Federal de 1988, “a fim de que sejam estabelecidos limites mais consistentes à aquisição de terras rurais no Brasil” (VIEIRA JÚNIOR, 2011, p. 201) por meio da aplicação do princípio da soberania na ordem econômica em setores estratégicos. Segundo essa abordagem jurídica, a Constituição autoriza a limitação de “investimentos estrangeiros em setores econômicos considerados estratégicos e de interesse nacional” (VIEIRA JÚNIOR, 2016).

Evidencia-se, então, que a raiz do sistema federativo do tipo *layer cake* no controle da aquisição de terras por estrangeiro encontra-se no modelo constitucional brasileiro que tende a manter a centralidade de poder na esfera federal ao exigir lei específica sobre o assunto e, ainda, assegurar a defesa da Nação, em sentido amplo frente ao não nacional, à União.

O **Quadro 12** apresenta uma generalização da trajetória histórica do aparato jurídico brasileiro, a partir da compilação de instrumentos normativos da esfera federal, para a aquisição de terra por estrangeiro. Ressalta-se que o modelo brasileiro considera o *status* de residência para o exercício do direito de propriedade pelo estrangeiro, pessoa natural, e garante o direito de sucessão de bens de estrangeiros em favor do cônjuge ou dos filhos brasileiros, sempre que a lei pessoal do *de cuius* não seja mais favorável.

Quadro 12 - Compilação dos instrumentos normativos produzidos pela esfera federal

Evolução histórica do arcabouço normativo do controle da aquisição de terras por estrangeiro									
Natureza do instrumento normativo	Constituição Política do Império do Brasil de 25 de Março de 1824	Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de Fevereiro de 1891	Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934	Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de Setembro de 1946	Constituição de 24 de janeiro de 1967	Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969	Constituição de 5 de outubro de 1988 – dias atuais	Abrangência/ Esfera governamental competente	
Constitucional		Art. 72. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade [...]	Art 113. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança e à propriedade [...]	Art 141. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade [...]	Art. 150. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade [...]		Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade [...]	Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...] XXXI - a sucessão de bens de estrangeiros situados no País será regulada pela lei brasileira em benefício do cônjuge ou dos filhos brasileiros, sempre que não lhes seja mais favorável a lei pessoal do "de cujus"	Território nacional/federal
						Ato Institucional (AI) nº 5, de 13 de dezembro de 1968*	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. Art. 172. A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros. EC nº 6/1995 (revoga art. 171)	
						Ato Compl. nº 45, de 30 de janeiro de 1969*			
Legislação ordinária						Decreto-Lei nº 494, de 10 de março de 1969* Decreto-Lei nº 924, de 10 de outubro de 1969 ¹	Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971	Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993	Território nacional/federal
							Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980		Território nacional/federal
Legislação especial				Lei nº 2.597, de 12 de setembro de 1955 ²			Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979		Faixa de fronteira/federal
Pareceres normativos								AGU GQ-22/1994 ³ ; AGU GQ-181/1998 ⁴ ; AGU LA-01/2010 ⁴	Território nacional/federal

Legenda: ¹Revogada pela Lei nº 5.709, de 1971 em vigor. ²Revogada pela Lei nº 6.634, de 1979 em vigor. ³Aprovado e não publicado; sem efeito vinculante à Administração Pública Federal. ⁴Aprovado, publicado; com efeito vinculante à Administração Pública Federal.

Fonte: Elaboração própria.

Considerando as informações do **Quadro 12**, verifica-se a ausência de restrições para empresa brasileira com maioria de capital estrangeiro no período de 1995 a 2010. O fator relevante para tal ausência estaria ancorada, em grande medida, na abertura da economia por meio da EC nº 6, de 1995, que reforçou o entendimento até então existente no âmbito da Administração Federal, por meio do Parecer AGU nº GQ-22/1994, no sentido de equiparar à empresa nacional, a empresa com controle estrangeiro.

De acordo ainda com o **Quadro 12**, o modelo burocrático na esfera federal de governo em relação ao tratamento do estrangeiro atingiram maior expressão normativa no final da década de 60 e nos anos 70, período do apogeu da política de segurança nacional (FURTADO, 2013, p. 45-52).

A exigência de residência do estrangeiro dentro país para fins de exercício do direito de propriedade sempre esteve presente na trajetória histórica dos instrumentos normativos do Brasil. Esse requisito foi introduzido juntamente com o regime republicano de governo, por meio da Constituição de 1891, mantendo-se até a atualidade²⁸⁶.

Nota-se, ainda, que o controle da aquisição de terras por estrangeiros manteve-se historicamente na esfera federal, cuja “colcha de retalhos” normativa não indica qualquer possibilidade de cooperação de atividades ou dados com os níveis de governo estadual ou municipal.

²⁸⁶ O texto das Constituições brasileiras foi examinado por meio do Portal Legislação História da Presidência da República. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-historica/constituicoes-antiores-1>. Acesso: 04/05/2015.

3.6. *Brazilian framework*

Pouco se investigou sobre o fenômeno da aquisição de terras por estrangeiro até a atualidade. Explorando-se a literatura agrária e constitucional, mais precisamente no período após a edição da Lei nº 5.709, de 1971, observa-se uma tendência em discutirem: a caracterização do “estrangeiro”, do “imóvel rural” e da “nacionalidade”, as limitações legais na compra de terras e sua evolução legislativa (ZIBETTI, 2006; SANTA HELENA, 2004; CYSNEIROS, 1982, 1985; LISITA, 2002; CARPES, 1985; TENÓRIO, 1984); a posse e o usucapião por estrangeiro (OPTIZ, 2007); a reforma econômica de 1995 e a abertura da economia (COSTA, 2003; BASTOS; MARTINS, 2002); fraudes imobiliárias envolvendo estrangeiros (ROCHA, 2000; OLIVEIRA, 2010); e o regramento especial na faixa de fronteira (BASTOS; MARTINS, 2002; FERNANDES, 2004; FURTADO, 2010, 2013)²⁸⁷.

A legislação de terras no Brasil manteve restrições à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, fundadas em razões de segurança, visando evitar nucleamentos alienígenas que escapassem ao controle do Poder Público (CYSNEIROS, 1982, p. 16). Ademais, segundo Pinto Ferreira (1994, p. 519), uma constante compra de terras por estrangeiros configuraria um processo básico de infraestrutura que levaria à desnacionalização, principalmente em terras ricas em minério (1994, p. 519), daí a importância do regramento.

A restrição à aquisição de imóveis agrários por estrangeiros baseia-se, ainda, na segurança e na integridade do Estado brasileiro, uma vez que evita que o território nacional passe, “indiscriminadamente, para as mãos de não brasileiros” (SILVA; KIRSHMEYER; BELTRAME, 2009, p. 2.091).

²⁸⁷ Para conhecer as poucas obras existentes sobre aquisição de terras por estrangeiro até a década de 80, ver Carpes (1985).

Haveria, então, inter-relação entre os fatores de defesa do território nacional, de soberania e segurança nacional, já que a garantia dos interesses nacionais não pode ser interpretada de forma isolada. Em outras palavras, a aquisição de terras por estrangeiro não gera reflexos apenas no setor econômico, mas também envolve questões de soberania e segurança nacionais:

[...] a aquisição de imóveis agrários por estrangeiros [tem] reflexos não só na economia, mas principalmente, na soberania e na segurança nacionais. A legislação em análise visa controlar a aquisição de parte do território nacional por estrangeiros, bem como o uso dos imóveis agrários como importante instrumento de desenvolvimento nacional. Seu fim é evitar a especulação econômica e a degradação do ambiente e, o mais relevante, proteger a soberania e os interesses nacionais. Logo, a razão de impor limitações à aquisição de imóvel agrário à pessoa estrangeira reside basicamente na defesa da integridade do território nacional e da segurança do Estado (CARVALHO, 2010, p. 481).

Segundo Pessoa (1971, p. 99, 101), a segurança que se garante à Nação, seria considerada “segurança nacional”, sendo moldada por conjunturas de valor e suscetível de adaptação a fatos novos, ou seja, reajustável conforme a realidade imposta.

Quando Pessoa (1971) apresentou esse conceito de segurança nacional, encontrava-se em vigor o Decreto-Lei nº 898, de 29 de setembro de 1969, que dispunha sobre os crimes contra a segurança nacional²⁸⁸. De acordo com esse dispositivo legal, toda pessoa natural ou jurídica era responsável pela segurança nacional, entendida como a garantia da consecução dos objetivos nacionais contra antagonismos, tanto internos como externos e, compreendia, ainda, medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna, inclusive a prevenção e repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária ou subversiva (art. 1º, 2º e 3º)²⁸⁹.

²⁸⁸ BRASIL. Decreto-Lei nº 898, de 29 de setembro de 1969. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De10898.htm. Acesso: 21/01/2016.

²⁸⁹ Esse Decreto-Lei replicou o texto do Decreto-Lei nº 314, de 1967, por ele revogado. BRASIL. Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De10314.htm. Acesso: 21/01/2016.

O Decreto-Lei nº 898, de 1969, foi revogado pela Lei nº 6.620, de 17 de dezembro de 1978, que ao dispor também sobre crimes contra a segurança nacional, manteve a diretriz no sentido de que toda pessoa natural ou jurídica era responsável pela segurança nacional, reforçando que “Segurança Nacional é o estado de garantia proporcionado à Nação, para a consecução dos seus objetivos nacionais” (art. 2º)²⁹⁰. A lei foi superada pela atual Lei nº 7.170 de 14 de dezembro de 1983, que *deixou* de conceituar segurança nacional. Ressalta-se, então, que não há um conceito sobre segurança nacional pelo arranjo normativo brasileiro em vigor.

Assim, uma *imprecisão conceitual* é encontrada na Lei nº 5.709, de 1971, ao exigir o assentimento prévio da Secretaria-Geral do CSN para aquisição de imóvel situado em área considerada indispensável à segurança nacional por pessoa estrangeira, física ou jurídica (art. 7º), já que *não há definição* sobre *segurança nacional* no atual ordenamento jurídico. Na ausência dessa definição, “tem-se direcionado a exigência do assentimento prévio somente para a faixa de fronteira, uma vez que a Lei nº 6.634, de 1979, considera essa região como tal”. Entretanto, esse ajuste burocrático “não se mostra claro ao investidor haja vista que desconhece, a princípio, as áreas indispensáveis à segurança nacional no Brasil” (FARIA, 2015).

Entretanto, as restrições impostas pela Lei nº 5.709, de 1979, encontram amparo na preservação da soberania nacional. Segundo Vieira Júnior (2011, p. 230):

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.

²⁹⁰ Segundo essa lei, os objetivos nacionais são conceituados como especialmente sendo: Soberania Nacional, Integridade Territorial, Regime Representativo e Democrático, Paz Social, Prosperidade Nacional e Harmonia Internacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6620.htm#art55. Acesso: 21/01/2016.

De acordo, ainda, com Vieira Júnior (2011, p. 230), a regra geral isonômica estabelecida no *caput* do art. 5º da Constituição Federal “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”. Veja que a Lei nº 5.709, de 1971, a partir da Constituição de 1988, passa a ser interpretada sob nova ótica e valores, especialmente em relação ao tratamento do investimento estrangeiro sob a perspectiva da soberania do país na ordem econômica.

Outro aspecto que se destaca em relação ao sistema regulatório é o relacionado a uma possível *ambiguidade* na submissão de empresas nacionais com maioria de capital estrangeiro às exigências da Lei nº 5.709, de 1971. É que enquanto essa lei sofreu períodos de descontinuidade (1994-2010), a Lei da faixa de fronteira (Lei nº 6.634, de 1979) manteve o curso da normalidade, ou seja, trajetória institucional ininterrupta. O resultado no ambiente burocrático foi que as negociações com terras localizadas na faixa de fronteira estavam sujeitas ao sistema regulatório, enquanto que as realizadas no restante do país não. Logo, “a depender da localidade do imóvel objeto de aquisição, as empresas nacionais com maioria de participação estrangeira mantiveram-se vinculadas ao cumprimento da lei de 1971. Com o parecer de 2010, essa ambiguidade aparentemente foi superada (FARIA, 2015)²⁹¹.

Embora haja perspectivas diferentes para o tratamento do estrangeiro no país, percebe-se que, no que se refere à compra de terras, o regramento atualmente existente, ainda considera o fator segurança nacional, cujos fundamentos foram evidenciados na etapa de formulação da política pública de controle da aquisição em 1971²⁹². Entretanto, não há

²⁹¹ “É o art. 7º, da Lei nº 5.709, de 1971 que faz o elo com as regras especiais do assentimento prévio previsto na Lei da faixa de fronteira [Lei nº 6.634, de 1979]. Na prática, podemos dizer, que houve uma tendência de compreensão pela iniciativa privada de que todas as aquisições no país estavam livres” (FARIA, 2015). “No período anterior a 2010, mais precisamente de 1994 a 2010, o país perdeu totalmente o controle sobre compras de imóveis realizadas por empresas nacionais, ou seja, perdeu o mapa da ocupação. As serventias judiciais que têm a obrigação de registrar o imóvel não se viam obrigadas ao texto da Lei nº 5.709, de 1971” (PADINHA, 2016).

²⁹² A perspectiva de segurança nacional adaptou-se às novas circunstâncias advindas após a Constituição de 1988. Na Constituinte, o tema “defesa e segurança do Estado e da sociedade” foi tratado na Subcomissão de

atualmente definição sobre segurança nacional, o que gera uma dificuldade de compreensão sobre a amplitude de atuação do Estado por meio de unidades burocráticas no gerenciamento desse conceito no caso concreto.

O estrangeiro residente no país e a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, atualmente, só podem adquirir ou arrendar imóvel rural na forma estabelecida na referida lei, regulamentada pelo Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974²⁹³. Enquanto que para as pessoas naturais ou físicas estrangeiras são exigidas a comprovação de residência, para as pessoas jurídicas torna-se necessária a autorização para funcionar no Brasil e a vinculação das aquisições com os objetivos estatutários. Os estrangeiros não residentes e as pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no país não podem adquirir ou arrendar terras em qualquer hipótese²⁹⁴:

Não há uma proibição absoluta do 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’. Isso no que tange à pessoa física, porque em relação à pessoa jurídica maior rigor se exige nessa aquisição. A pessoa jurídica estrangeira só poderá adquirir imóvel rural no Brasil, salvo se for autorizada a funcionar no País, devendo as aquisições serem vinculadas aos objetivos estatutários da sociedade (Lei nº 5.709, art. 5º). (Opitz; Opitz, 1983 *apud* BASTOS; MARTINS, 1990, p. 334).

Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança. Essa Subcomissão se chamaria “Subcomissão de Segurança Nacional”, entretanto, “ela se chamou Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, o que significava uma mudança importante de perspectiva, segundo intervenção do constituinte Roberto Brant, na terceira audiência pública, ao reforçar que não se tratava de debates no contexto político da Constituição de 1967, ou da Constituição de 1969” (BACKES; AZEVEDO; ARAÚJO, 2009, p. 264).

²⁹³ A Lei nº 8.629, de 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, remete à Lei nº 5.709, de 1971, estende todos os limites e condições à aquisição de imóveis rurais por estrangeiro ao arrendamento (art. 23).

²⁹⁴ A diretriz constante da Carta Política de 1988 é no sentido de garantir aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a igualdade perante a lei, sem distinção de qualquer natureza (art. 5º, *caput* – CF).

Sobre o tratamento especial do estrangeiro no ordenamento jurídico brasileiro, Silva (2007, p. 716) argumenta que não existiriam razões de considerar xenófobo um dispositivo que apenas estatui a disciplina legal do capital estrangeiro à semelhança de outros setores empresariais²⁹⁵:

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?. [grifei].

A lei considera “estrangeiro” o indivíduo não nacional, a pessoa jurídica estrangeira e 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.

Duas normas destacam a macro diretriz política de controle do investimento direto estrangeiro no país como fluxo de entrada de capital: a Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, e a Lei nº 11.371, de 28 de novembro de 2006. Tais normas determinam o registro no Banco Central do Brasil (BACEN), instituição do governo federal, encarregada de gerir a entrada do capital no país²⁹⁶.

O registro dos investimentos estrangeiros diretos, de responsabilidade das empresas receptoras e dos investidores não residentes, é feito diretamente no Sisbacen (Sistema de Informações do Banco Central), usando o módulo de investimento direto (IED)

²⁹⁵ Podemos citar como exemplos, o setor mineral (art. 176, §1º) e de telecomunicações (art. 222), que limitam o exercício de atividades a brasileiros ou pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País.

²⁹⁶ A Resolução 3.844, de 23.03.2010, no seu Anexo I, e a Circular 3.689, de 16 de dezembro de 2013, regulamentam o registro dos capitais estrangeiros na modalidade de investimento direto (IED), entendido, para esse fim, como a participação no capital social de empresa brasileira de investidor, pessoa física ou jurídica, não residente no país ou com sede no exterior, integralizada ou adquirida na forma da legislação em vigor, e o capital destacado de empresa estrangeira autorizada a operar no Brasil (BACEN, 2014, p. 6).

do sistema de Registro Declaratório Eletrônico (RDE-IED). As empresas receptoras podem fazê-lo diretamente ou por representante, e os investidores não residentes, apenas por representante, que usualmente é a própria empresa receptora²⁹⁷. Esse registro possui natureza declaratória e implica responsabilidade dos declarantes pela veracidade e legalidade das informações prestadas, sob pena de multas no caso de prestação de informações incorretas, incompletas ou fora de prazo²⁹⁸.

Já a macro diretriz política de controle de investimento estrangeiro direto em terras, no país, está a cargo do Incra, instituição do governo federal, com a competência estabelecida na Lei nº 5.709, de 1971 e respectivo regulamento.

Entretanto, a indicação da competência do Incra consta somente no Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974, que regulamenta a Lei nº 5.709, de 1971. A lei limita-se a indicar o Poder Executivo, o Ministério da Agricultura e a Secretaria-Geral do CSN como unidades burocráticas vinculadas na sua aplicação.

Assim, o fato de não constar a identificação da autarquia no texto de lei já é uma primeira imprecisão ou dado confuso para o investidor estrangeiro prestar contas perante o governo federal sobre a aquisição de terras pretendida. Fato semelhante ocorre com a citação da Secretaria-Geral do CSN na lei que, em virtude da trajetória temporal e institucional da norma, tem suas atividades exercidas atualmente pela SE/CDN. Entretanto, o exercício permanente das atribuições do CDN por meio da SE/CDN é de competência da

²⁹⁷ Dados recentes indicam que os países que mais investem diretamente em empresas brasileiras, segundo informações obtidas junto ao Bacen por meio do IED são: Países Baixos, Estados Unidos, Espanha, Luxemburgo e França. Fonte: BACEN 2015 (País Investidor – Ano base 2012). Disponível em: http://www.bcb.gov.br/Rex/CensoCE/port/resultados_censos.asp?idpai=CENSOCE. Acesso: 23/09/2015.

²⁹⁸ Para o efeito do registro no BACEN, não é considerado investimento estrangeiro direto, as participações societárias de investidores não residentes adquiridas nos mercados financeiro e de capitais que constituam investimentos em portfólio, também sujeitos ao registro no Banco Central, nos termos das Resoluções 2.689/2000 e 1.289/1987 (BACEN, 2014, p. 6). “Portfólio é um conjunto de bens reais não financeiros que uma pessoa pode adquirir ou possuir (imóveis, ações de empresas, ouro, etc.). Investir em portfólio seria diversificar a aplicação do dinheiro” (FURTADO, 2016).

Casa Militar da Presidência da República²⁹⁹. Essa sucessão de instituições nem sempre é percebida pelo investidor em terras, o qual acaba necessitando do auxílio de especialistas para se submeter às regras burocráticas para aquisição de terras por estrangeiros.

O Incra é uma autarquia federal que possui a missão de executar a reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional. Essa unidade organizacional encontra-se implantada em todo o território nacional por meio de trinta superintendências regionais³⁰⁰.

Compete ao Superintendente Regional do Incra, da localidade do imóvel rural, objeto de negociação, encaminhar os processos administrativos de pedido de autorização para aquisição ou arrendamento de imóvel rural por estrangeiros, devidamente instruídos e analisados pelo setor competente, à Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária – DF, em Brasília (Incra, 2013)³⁰¹.

O arranjo institucional em relação ao controle da aquisição de terras por estrangeiro no âmbito do Incra envolve o trabalho coordenado de uma série de unidades burocráticas na regional e na sede de nível federal. O processamento do pedido perante essa instituição exige uma instrução processual detalhada pelo particular, especialmente em relação à cadeia dominial e ao georreferenciamento³⁰². As **Figuras 8, 9 e 10** ilustram a estrutura burocrática da autarquia³⁰³.

²⁹⁹ A lei que trata da organização da Presidência da República (Lei nº 10.683, de 2003) indica que o Chefe da Casa Militar da Presidência da República (CM/PR) é o Secretário-Executivo do CDN, sucessor do CSN (art. 16). Logo, a partir da entrada em vigor da Medida Provisória nº 696 de 2 de outubro de 2015, a CM/PR assumiu a competência do GSI/PR na condução das atividades permanentes de Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional (SE/CDN).

³⁰⁰ Fonte: INCRA. Disponível em: http://www.INCRA.gov.br/institucional_abertura. Acesso: 29/07/2015.

³⁰¹ Em setembro de 2013, o Incra publicou a Instrução Normativa nº 76, 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, apresentando, de forma detalhada, as exigências ao cumprimento dos particulares. Disponível em: http://www.INCRA.gov.br/media/imprensa/IN_76_P.pdf. Acesso: 29/07/2015.

³⁰² “Exige-se o georreferenciamento e a cadeia dominial. Lembrando que há uma diferença entre georreferenciamento e certificação, esta é mais detalhada e exige mais precisão da localização geográfica do imóvel” (PADINHA, 2016). De acordo com a Instrução Normativa nº 76, de 2013, o Incra exige cadeia dominial até o destaque do patrimônio público para o privado no caso de imóveis localizados na faixa de fronteira e, para o restante do país, cadeia sucessória quinzenária (art. 13, inc. XI).

³⁰³ De acordo com o Regimento Interno do Incra aprovado por meio da Portaria nº 20, de 8 de abril de 2009 (DOU nº 68, de 9 de abril de 2009). Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/regimento_interno_incra.pdf. Acesso: 29/07/2015.

A Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária – DF coordena, normatiza e supervisiona o controle do arrendamento e da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros³⁰⁴. Dentro da DF, a unidade responsável pelo suporte técnico burocrático específico da compra de terras por estrangeiros no território nacional é a Coordenação-Geral de Cadastro Rural (DFC), por meio da Divisão de Fiscalização e de Controle de Aquisições por Estrangeiros (DFC-2) (**Figura 10**). A DFC é composta por cinco ocupantes de cargos comissionados³⁰⁵. Especificamente à DFC-2 são quatro funcionários que contam com o apoio das unidades regionais no que se refere à análise dos pedidos de autorização de aquisições³⁰⁶. É competência do Conselho Diretor, antes da decisão do Presidente da instituição, autorizar os pedidos³⁰⁷.

A autorização do Presidente do Incra ocorre, então, após as manifestações internas favoráveis à proposta de aquisição ou arrendamento do imóvel rural da Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária; da Procuradoria Regional, da Divisão de Fiscalização e de Controle de Aquisições por Estrangeiros – DFC-2 e da Procuradoria Federal Especializada – PFE³⁰⁸ e, na hipótese de imóveis rurais localizados em faixa de fronteira, após o assentimento prévio do CDN (art. 7º da Lei nº 5.709, de 1971).

³⁰⁴ BRASIL. Decreto nº 6.812, de 3 de abril de 2009. [...] Art.15. À Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária compete: [...] V- coordenar, normatizar e supervisionar o controle do arrendamento e da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros; [...].”

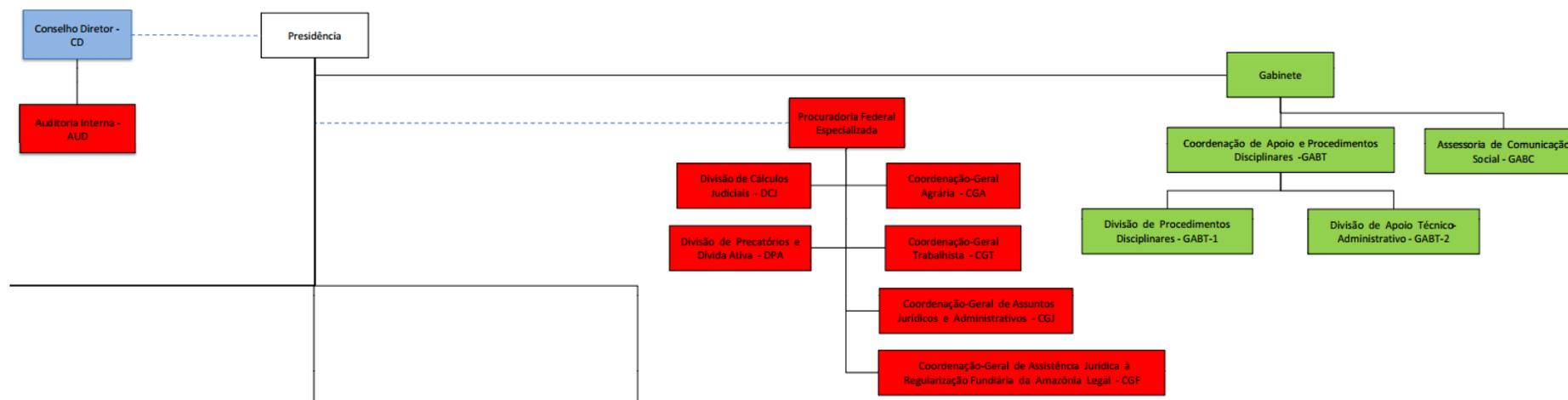
³⁰⁵ Conforme estrutura organizacional indicada no quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do INCRA constante do Decreto nº 8.248, de 23 de maio de 2014.

³⁰⁶ Essa unidade burocrática, cuja sede é em Brasília-DF, concentra-se mais nas atividades de coordenar, normatizar e supervisionar o assunto dentro da Instituição. “A base da análise do pedido é realizada na regional relativa à localidade onde se situa o imóvel em negociação, que é complementada na sede do Incra, com o objetivo de submeter à decisão do Conselho Diretor” (SALES, 2015).

³⁰⁷ O Conselho Diretor possui como membros natos: o Presidente do Incra, que o presidirá; os Diretores; o Diretor de Programa; o Chefe de Gabinete; e um representante do Ministério do Desenvolvimento Agrário, designado pelo Ministro de Estado (art. 6º, Decreto nº 6.812, de 2009). O Procurador-Chefe participa das reuniões do Conselho Diretor para fins de consultoria e assessoramento jurídico, conforme Decreto nº 8.248, de 2014, que excluiu o assento da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra nesse Conselho.

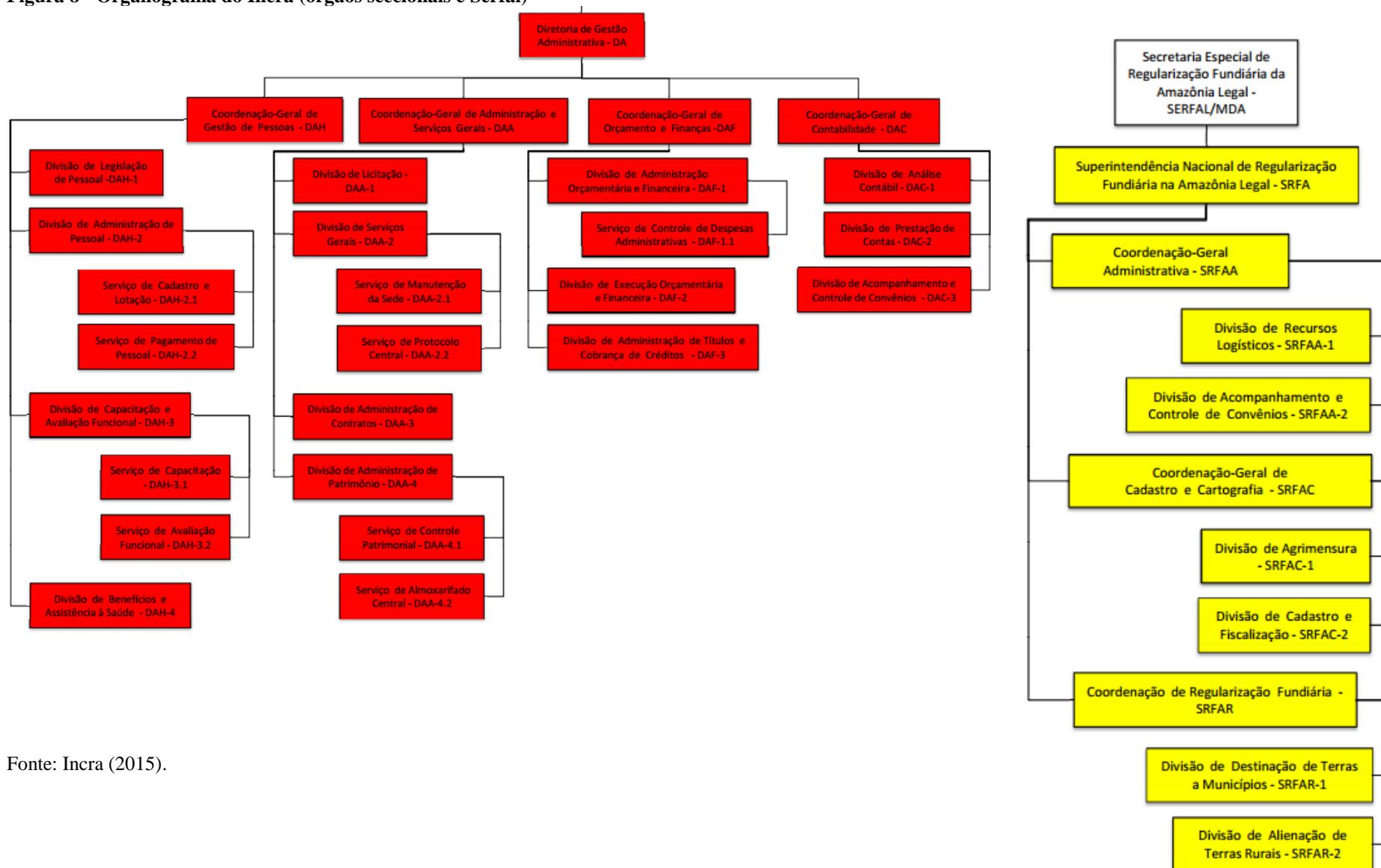
³⁰⁸ Essa autorização ressalva o direito da União em reivindicar eventual domínio sobre tais áreas, a qualquer tempo, não implicando na ratificação dominial de que cuidavam o Decreto-Lei nº 1.414, de 1975 e a Lei nº 9.871, de 1999, revogada pela Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015.

Figura 7 - Organograma do Inbra (órgãos colegiados e assessoria direta)



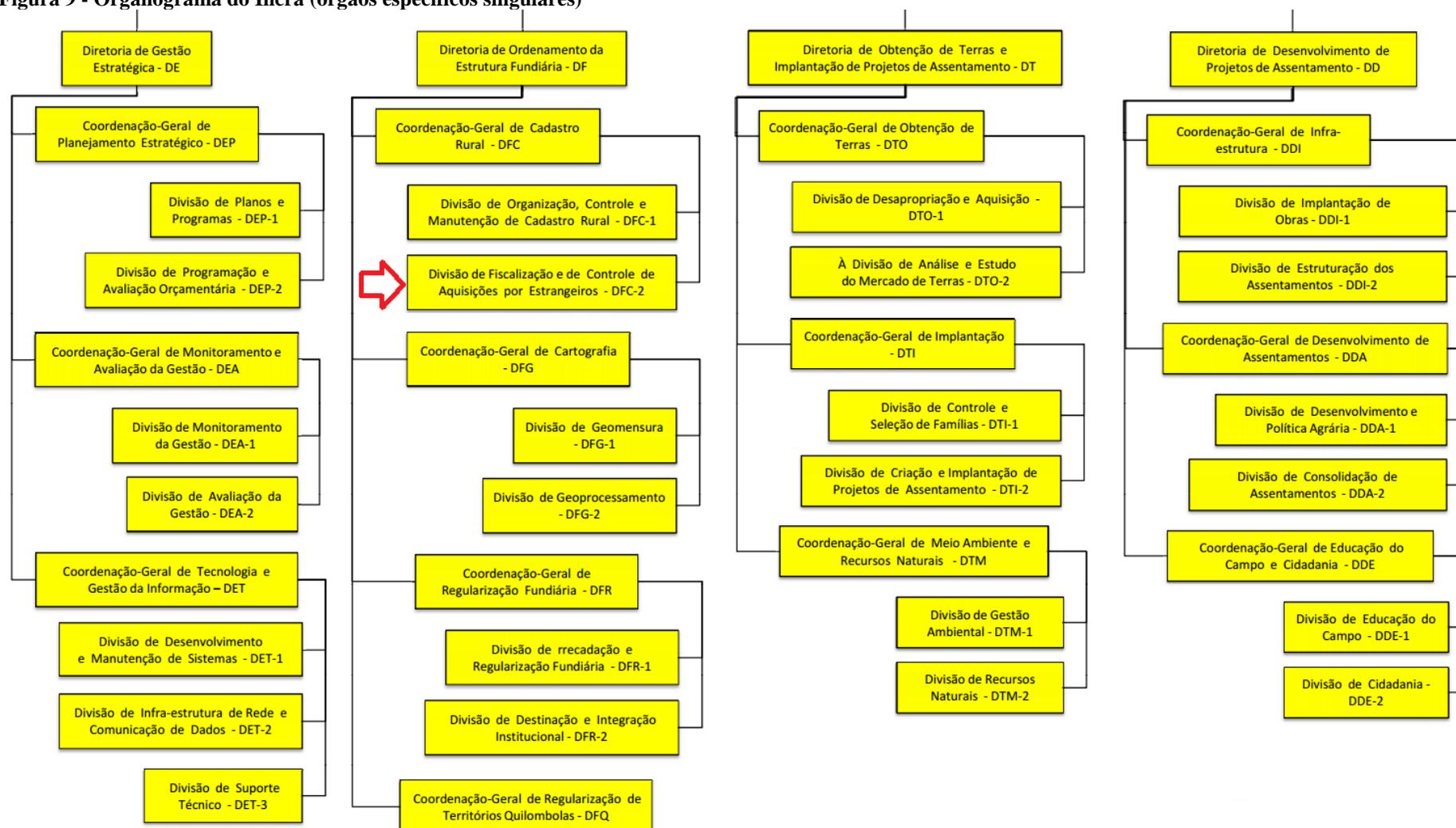
Fonte: Inbra (2015).

Figura 8 - Organograma do Incra (órgãos seccionais e Serfal)



Fonte: Incra (2015).

Figura 9 - Organograma do Incra (órgãos específicos singulares)



Fonte: Incra (2015).

Para fins de controle permanente e monitoramento das aquisições e arrendamentos dos imóveis rurais adquiridos por estrangeiros, a DF utiliza como ferramentas gerenciais o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e o Sistema Nacional de Aquisição de Terras por Estrangeiros (SISNATE)³⁰⁹.

O conceito jurídico ou legal de propriedade da terra ou solo, que possui natureza de direito real, abrange a propriedade do espaço aéreo e subsolo correspondentes, em altura e profundidade úteis ao seu exercício, não podendo o proprietário opor-se a atividades que sejam realizadas por terceiros, sem que haja interesse legítimo em impedi-las. Por outro lado, essa propriedade não abrange as jazidas, minas e demais recursos minerais, os potenciais de energia hidráulica, os monumentos arqueológicos e outros bens referidos por leis especiais³¹⁰.

Ademais, não se aplica ao caso brasileiro a máxima “*cujus est solum, ejus est usque ad coelum ad infernos*”, uma vez que as jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo e pertencem à União (art. 176, da Constituição de 1988).

Já o conceito de imóvel rural adotado pelo Incra é o constante no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 1964) e confirmado na jurisprudência³¹¹, qual seja: “o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destina à exploração

³⁰⁹ O SISNATE tem por objetivos auxiliar os técnicos na análise dos processos de aquisição e arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros, gerenciar informações originárias dos Cartórios de Registro de imóveis rurais e as provenientes do cadastro do processo no SISNATE e atualizações cadastrais no SNCR, emitir relatórios gerenciais, fornecer informação ao interessado sobre o andamento de seu processo, bem como manter atualizados os dados sobre as aquisições e arrendamentos realizados na forma da Lei nº 5.709, de 1971 e Decreto-Lei nº 494, de 10 de março de 1969 (INCRA, 2013, p. 47).

³¹⁰ BRASIL. Código Civil. Arts. 1.229 e 1.230.

³¹¹ “O conceito de imóvel rural do art. 4º, I, do Estatuto da Terra, contempla a unidade da exploração econômica do prédio rústico, distanciando-se da noção de propriedade rural” (STF - Pleno. MS 24.488-7/DF. Rel. Min. Eros Grau. Julgado em 16/05/2005). Logo, “o imóvel rural está associado à noção de unidade de exploração econômica voltada ao desenvolvimento de atividades agrárias, podendo ser formado por uma ou mais propriedades rurais. A *propriedade rural*, esta sim, está relacionada à matrícula única definida, ainda que a Lei nº 6.015/73 faça menção a ‘imóvel’. O imóvel pode ser formado por mais de uma matrícula, inclusive de proprietários diferentes, desde que digam respeito a áreas contínuas e contíguas que estejam sendo exploradas de forma única” (INCRA, 2011, p. 67-68, grifei).

extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada” (art. 4º)³¹².

De acordo com a Lei nº 5.709, de 1971, e o seu regulamento, o Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974, a aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira não pode exceder a cinquenta MEI, em área contínua ou descontínua (art. 3º). MEI é a medida de um imóvel rural fixada pelo Incra e varia em cada região e município do país³¹³.

Até o limite de três MEI, a aquisição é livre, independentemente de qualquer autorização ou licença, *exceto* se a aquisição é de imóvel situado em área considerada indispensável à segurança nacional por pessoa estrangeira, física ou jurídica, caso em que a transação depende do assentimento prévio do CSN (art. 7º), atual CDN³¹⁴. A lei não é aplicável aos casos de sucessão legítima fora da faixa de fronteira (art. 1º, §2º). Em outras palavras, as aquisições abaixo de três MEIs e por sucessão legítima sujeitam-se ao referido assentimento prévio do CDN, cujo procedimento inicia-se no Incra³¹⁵.

A penalidade advinda da aquisição de imóvel rural que viola as exigências estabelecidas na Lei nº 5.709, de 1971, é a *nulidade de pleno direito* (art. 15) da transação

³¹² “Apesar de o critério de definição da natureza do imóvel não ser a localização, mas a sua destinação econômica, os Municípios podem, observando a vocação econômica da área, criar zonas urbanas e rurais. Assim, mesmo que determinado imóvel esteja em zona municipal urbana, pode ser, dependendo da sua exploração, classificado como rural” (AR nº 3971/GO, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Seção, julgado em 24/02/2010, DJe 07/05/2010). Nota-se que, somente em 2010, o Judiciário pacificou o entendimento sobre a natureza do imóvel, se urbano ou rural, a partir de sua destinação econômica e não localidade, embora o assunto já ocupasse a rotina burocrática desde 1964, por meio do Estatuto da Terra.

³¹³ O Módulo de Exploração Indefinida (MEI) é uma unidade de medida, expressa em hectares, a partir do conceito de módulo rural, para o imóvel com exploração não definida. A dimensão do MEI varia entre 5 e 100 hectares, de acordo com a Zona Típica de Módulo (ZTM) do município de localização do imóvel rural (Incra, 2016). Existe uma divergência de entendimento em relação ao limite de 100 MEI em áreas contínuas e descontínuas. Para a SE/CDN, esse limite estaria refeito a cada município, enquanto que para o Incra, o cômputo vincularia todo o território nacional. “Considerar o limite de 100 MEI em todo o território nacional, representa uma restrição ao empreendimento e, nesse sentido, ao investimento estrangeiro, uma vez que, pode representar pouca área em determinadas localidades” (FARIA, 2015).

³¹⁴ De acordo com a Lei nº 6.634, de 1979, a faixa de fronteira é considerada área indispensável à segurança nacional e compete ao CSN dar assentimento prévio para transações com imóvel rural, que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel; e participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural (art. 2º, incisos V e VI).

³¹⁵ O Incra remete processos administrativos fundamentados na Lei nº 5.709, de 1971, à SE/CDN quando o imóvel rural objeto de aquisição se localiza em faixa de fronteira, considerando do disposto no art. 2º, inciso V, da Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979.

imobiliária, sujeitando o tabelião, que lavrar a escritura e o oficial de registro, que a transcrever em desacordo com a lei, à responsabilidade civil e penal. Em relação ao alienante, ele fica obrigado a restituir ao adquirente o preço do imóvel³¹⁶.

Segundo a lei, a soma das áreas pertencentes a pessoas estrangeiras não poderá ultrapassar um quarto da superfície do Município onde se localizam, comprovada por certidão do Registro de Imóveis, assim como as pessoas da mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias de mais de dez por cento de um município (art. 12, §1º)³¹⁷. Trata-se de uma limitação espacial “que visa evitar enclaves e empoderamento de instituições estrangeiras frente ao governo local” (BRANDÃO, 2016).

Não há prazo para manifestação do Executivo sobre o interesse de aquisição do imóvel rural por estrangeiro, o que gera insegurança jurídica para as partes negociantes³¹⁸.

Trimestralmente, os Cartórios de Registro de imóveis devem remeter à Corregedoria da Justiça dos Estados a que estiverem subordinados e ao Incra, relação das aquisições de áreas rurais por pessoas estrangeiras, da qual constem os dados registrados em livro auxiliar, sob pena de perda do cargo. Os relatórios trimestrais também devem ser remetidos à Secretaria-Executiva do CDN (unidade burocrática sucessora da Secretaria-Geral do CSN) quando o imóvel objeto de aquisição estiver localizado em faixa de fronteira³¹⁹.

³¹⁶ Além da exclusão das aquisições de imóveis rurais inferiores a três MEIs, a Lei nº 5.709, de 1971, indica como exceção à regra geral, as transações que tiverem sido cadastradas perante o Incra antes de 10 de março de 1969 e aquelas cujo adquirente tiver filho brasileiro ou for casado com pessoa brasileira sob o regime de comunhão de bens (art. 12, §2º).

³¹⁷ Na hipótese de aquisição ou arrendamento do imóvel rural por pessoa jurídica estrangeira referir-se a área superior a cem MEIs, caberá ao Congresso Nacional autorizar essa transação imobiliária (art. 23, §2º, da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993).

³¹⁸ “A ausência de prazo e a existência de trâmites burocráticos, a princípio longos, com vistas à obtenção de autorização perante o INCRA, acabam ensejando a criação de mecanismos alternativos pelos particulares para garantirem o negócio. Essas manobras escolhidas pelos particulares acabam sendo desconhecidas pelo Estado. Na SE/CDN as decisões saem em até sessenta dias a depender da complexidade do processo, sendo que o usual é de um mês para o outro” (FARIA, 2015).

³¹⁹ BRASIL. Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974. “Art. 16. Trimestralmente, os Cartórios de Registro de Imóveis remeterão, sob pena de perda de cargo, à Corregedoria da Justiça dos Estados a que estiverem subordinados e à repartição estadual do Incra, 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”.

Assim, no caso do imóvel rural situar-se na faixa de fronteira de até 150 km, a autorização do Incra depende do assentimento prévio do CDN, por meio da Secretaria-Executiva desse Colegiado. A concessão do assentimento prévio do CDN ocorre nas hipóteses de aquisição direta e indireta de imóveis rurais localizados na faixa de fronteira, conforme se depreende da Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979.

O CDN é um colegiado de Estado a quem compete “estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático” (Art. 91, §1º, da Constituição). Segundo Bastos e Martins (2002, p. 626), esse colegiado possui papel político relevante na estrutura burocrática do Estado:

Os três verbos utilizados, “estudar, propor e acompanhar”, representam etapas de um processo que torna o Conselho de Defesa Nacional mais relevante e mais ativo que o Conselho da República, na medida em que aquele apenas se pronuncia sobre as questões mencionadas, cabendo, todavia, a este estudar as medidas necessárias, propô-las ao Presidente da República e depois acompanhar sua execução, que revela ação de espectro muito maior do Conselho de Defesa Nacional.

Para Cretella Júnior (1993, p. 2.966-2.967), “qualquer atentado de Estado estrangeiro ao território nacional, qualquer tentativa alienígena de imiscuir-se em assuntos internos é ofensa à soberania nacional”. Assim, “assunto concernente à soberania deverá ser resolvido pelo Presidente da República, consultado e ouvido o Conselho de Defesa Nacional”. Esse Colegiado possui recursos de poder, especialmente normas e estrutura estratégica no Alto Comando da Nação, para conduzir assuntos afetos aos interesses do país.

Por meio dos incisos V e VI, do artigo 2º, da Lei nº 6.634, de 1979, são estabelecidas duas hipóteses à concessão do assentimento prévio. A primeira diz respeito a transações com imóvel rural que impliquem à obtenção por estrangeiro do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel; enquanto que a segunda refere-se à prática dos atos

referentes à participação a qualquer título de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural³²⁰.

No caso de aquisição direta de imóvel rural, prevista no inciso V do artigo 2º da Lei nº 6.634, de 1979, o legislador determinou que a análise da dominialidade da terra a ser transacionada fosse avaliada pelo Incra. Pela sistemática, a lei aparentemente ofereceu ao estrangeiro a oportunidade do conhecimento da regularidade dominial da terra em negociação, evitando que o estrangeiro, desconhecedor da legislação fundiária brasileira, transacione imóvel insuscetível da apropriação particular por vício insanável na cadeia dominial³²¹.

Já por meio do inciso VI do artigo 2º da referida Lei, o legislador buscou garantir o conhecimento do Estado sobre transações até então desconhecidas oficialmente e evitar a proliferação de aquisições indiretas de imóveis rurais na faixa de fronteira à margem do controle estatal. É o que se depreende da Exposição de Motivos nº 01, de 5 de março de 1979, enviada pela Secretaria-Geral do CSN, por meio da qual se pretendeu demonstrar no Congresso Nacional a importância da introdução do controle do Estado nas aquisições indiretas de imóvel rural advindas de transações na esfera empresarial³²²:

³²⁰ BRASIL. Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979. “Art. 2º. - Salvo com o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, será vedada, na Faixa de Fronteira, a prática dos atos referentes a:[...] V - transações com imóvel rural, que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel; VI - participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural; [...]”

³²¹ A rotina burocrática de validação de títulos dominiais em faixa de fronteira pelo Incra historicamente ocorreu em conformidade com o Decreto Lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975 e Lei nº 9.871, de 23 de novembro de 1999, esta com sucessivas atualizações pelas Leis nºs 10.164, de 2000, 10.363, de 2001 e 10.787, de 2003 referentes ao prazo do requerimento da ratificação do domínio. As manifestações técnicas e jurídicas da Autarquia são ancoradas na Nota AGU/SG-CS/nº 06, de 9 de agosto de 2005, elaborada pela Dra. Maria Jovita Wolney Valente, aprovada pelo Despacho do Consultor Geral da União nº 715/2005 e pelo Despacho do Advogado Geral da União, de 26 de setembro de 2005, nos autos do Processo nº 00400.002330/2004-69, além da Instrução Normativa Incra nº 63, de 11 de outubro de 2010, que refletem entendimento interno da Autarquia, caso a caso, de longa data. A Lei nº 13.178, de 2015, altera substancialmente o trâmite da ratificação de títulos dominiais em faixa de fronteira ao retirar a competência do Incra da análise da cadeia dominial desses títulos de propriedade. Uma das consequências da nova lei é a ratificação pelo Cartório de Registro de Imóveis de títulos dominiais sobrepostos, sem produzir efeitos na definição de qual direito prevalecerá. As consequências dessa nova legislação estão por vir, merecendo estudo e acompanhamento no mundo real.

³²² A Mensagem nº 40, de 1979 (CSN) encaminhou a Exposição de Motivos nº 01/79, submetida à apreciação do então Presidente da República João Figueiredo pelo Gen Bda Gustavo Moraes Rego Reis, Secretário-Geral do CSN. Fonte: Diário do Congresso Nacional de 27 de março de 1979, p. 273. Tal mensagem recebeu o Parecer nº 19, de 1979 (CN), da Comissão Mista do Congresso Nacional, no sentido da aprovação da proposta do Executivo. No que se refere à inclusão “de novas zonas de defesa, além da faixa de fronteira”, esse mesmo

[...] c) acolhendo sugestão do Ministério da Justiça, estabelece medidas de controle para impedir que pessoas naturais ou jurídicas estrangeiras adquiram, indiretamente, terras na Faixa de Fronteira, pela assunção do controle acionário de pessoas jurídicas nacionais que as possuam, coibindo, assim, prática muito comum nos dias atuais, danosa à economia nacional.

As elites políticas decisórias acolheram manifestação da Secretaria-Geral do CSN, ator relevante na condução da política de segurança nacional, no sentido de introduzir previsão legal de conhecimento do Estado sobre aquisição *indireta* de imóveis rurais na faixa de fronteira.

Com o objetivo de conhecer os negócios jurídicos envolvendo a participação de estrangeiros em pessoa jurídica brasileira, titular de direito real sobre imóvel rural localizado na faixa de fronteira, a partir da diretriz do Congresso Nacional, e sem maiores trâmites burocráticos, o Executivo, ao regulamentar o inciso VI do art. 2º da Lei nº 6.634, de 1979, indicou as portas da Secretaria-Geral do CSN, atual Secretaria-Executiva do CDN, para os interessados submeterem o requerimento de assentimento prévio^{323 324}.

Observa-se que o desenho institucional de controle da aquisição de terras por estrangeiro na faixa de fronteira também não prevê a participação das esferas estadual e local, estando o centro do poder em nível federal. A Secretaria-Executiva do CDN e o Inbra possuem papéis relevantes na condução das autorizações sobre transações diretas e indiretas de terra³²⁵. Enquanto a SE/CDN destaca-se na concessão dos atos de assentimento prévio para

parecer rejeita emenda por entender tratar-se de uma “aberração”, uma vez que novas zonas e áreas poderiam ser relacionadas no devido tempo quando se fizessem necessárias mediante propostas do Poder Executivo. Nota-se, assim, que a definição de *áreas de segurança poderia variar conforme as circunstâncias*. Fonte: Diário do Congresso Nacional, Ano XXXIV, nº 32, de 24 de abril de 1979, p. 529-530.

³²³ BRASIL. Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980. “Art. 34. A participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica brasileira que seja titular de direito real sobre imóvel rural localizado na Faixa de Fronteira, dependerá do assentimento prévio do CSN [...] Art 36. O assentimento prévio para os atos previstos neste capítulo será dado mediante solicitação do interessado à SG/CSN”.

³²⁴ “Criar uma empresa totalmente nacional para comprar terras e, após, vender a participação societária a grupo estrangeiro, visa aparentemente evitar o trâmite burocrático perante o Inbra, sendo um método de compra indireta de imóvel. Isso remete à rotina do art. 2º, inc. VI, da Lei da faixa de fronteira e, assim, indica a SE/CDN. O uso da alternativa para encaminhar o pleito diretamente à SE/CDN acaba sendo um trâmite mais célere e trata-se de uma brecha legal”(FARIA, 2015).

³²⁵ Conforme se depreende dos atos de assentimento prévio concedidos para participação de empresa estrangeira em empresa brasileira, a autorização dada pelo CDN, por meio da Secretaria-Executiva, não significa regularidade de exercício de atividade empresarial, mas mecanismo de conhecimento de Estado, de âmbito

negociações realizadas com terras agrícolas localizadas na faixa de fronteira, o Incra detém a centralidade do tema em todo território nacional³²⁶. Embora não haja compartilhamento de banco de dados entre as duas instituições, há uma tendência em tal sentido³²⁷.

O atual arranjo institucional não prevê parceria ou cooperação com o governo estadual na remessa de dados inerentes às aquisições de terras por estrangeiro na onde o imóvel rural está localizado. O fluxo de informações por meio de relatórios trimestrais ocorre tão somente entre unidades cartoriais e governo federal, dentro e fora da faixa de fronteira, sem o envolvimento de entes estaduais (SALES, 2016)³²⁸.

A partir de 2013, o Incra introduziu uma padronização de requerimentos perante a instituição, bem como de análise interna com base no Manual de Orientação para Aquisição e Arrendamento de Imóvel Rural por Estrangeiro (Incra, 2013). Entre as análises indicadas no Manual, consta a verificação da correspondência dos objetivos estatutários da empresa aos projetos agrícolas, pecuários, industriais, ou de colonização, e identificação dos sócios participantes a qualquer título, pessoas estrangeiras naturais ou jurídicas, que tenham residência ou sede no exterior, em pessoa jurídica brasileira, bem como o número e percentual de ações ou de quotas subscritas de empresa também nacional.

A Lei nº 5.709, de 1971, informa claramente que o estrangeiro residente no país e a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil só poderão adquirir imóvel rural na forma ali prevista (art. 1º). Entretanto, é na amplitude do termo “empresa

federal, sobre aquisições indiretas de imóveis rurais na faixa de fronteira. O registro burocrático de atos concedidos é disponibilizado em página eletrônica após publicação em Diário Oficial da União. No momento da elaboração deste trabalho, os dados foram extraídos a partir da página eletrônica do então Gabinete de Segurança Institucional (<https://www.sistema.planalto.gov.br/asprevweb/exec/index.cfm>. Acesso: 30/09/2015).

³²⁶ “Mesmo no que se refere ao trâmite da aquisição de imóveis localizados na faixa de fronteira, o Incra autua, instrui e encaminha à SE/CDN” (SALES, 2016).

³²⁷ “O sistema de assentimento prévio, na faixa de fronteira, e o de autorizações do Incra, no restante do país, deveriam ser compartilhados, pois no caso de autorização de participação estrangeira em empresa nacional detentora de imóvel rural [art. 2º, inc. VI], somente a SE/CDN detém essa informação. Estamos em contato com Incra para concretizar uma parceria em tal sentido” (FARIA, 2015).

³²⁸ “Mesmo após a concessão do ato de assentimento prévio com base no inc. VI, do art. 2º, da Lei nº 6.634, de 1979, o Incra, ao receber a informação da SE/CDN, adota medidas no sentido de notificar a empresa para atualizar o cadastro rural. Trata-se de uma forma para conhecermos o projeto da empresa que passou a ter controle estrangeiro” (SALES, 2016).

estrangeira”, frente ao disposto no §1º, do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, que começa a sugerir um *little chaos* dentro da máquina estatal, haja vista que o Executivo alterou o entendimento vigente desde 1994. Essa alteração deixou ainda uma lacuna em relação ao tratamento a ser dado para as negociações com terras realizadas de 7 de junho de 1994 a 22 de agosto de 2010, a qual foi solucionada pela AGU e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, em 2014, ou seja, aproximadamente quatro anos após a aprovação do Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ, em 2010³²⁹.

Atualmente, a Administração Pública Federal, especialmente o Incra, segue a nova diretriz estabelecida pela AGU em 2010 e considera “estrangeira” para fins de aquisição de terras, 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 (Lei nº 5.709, de 1971, art. 1º, §1º).

O Manual não esclarece sobre o que se considera participação estrangeira “a qualquer título” em empresa nacional, cuja análise ocorre a partir dos atos societários apresentados pelo particular, configurando uma dificuldade ao mesmo. Trata-se de outra imprecisão terminológica, já que a princípio uma participação *a qualquer título* dá margem a um amplo espectro interpretativo e, nesse sentido, nebuloso para o particular em relação à dimensão do dever de se submeter ao controle federal.

Na busca da identificação da “origem do capital” e da participação a qualquer título, o Incra avalia se a participação estrangeira assegura a seus detentores o poder de conduzir as deliberações da assembleia geral, de eleger a maioria dos administradores da

³²⁹ A Portaria Interministerial nº 4, de 2014, regulamenta a aplicação do Parecer GQ- 22, de 1994 e do Parecer nº GQ-181, de 1998, às situações jurídicas aperfeiçoadas antes da publicação do Parecer AGU/LA - 01/2010. Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/aquisicao-e-arrendamento-de-terras-por-estrangeiro/portaria_interministerial_04_25_02_2014_agu_la.pdf. Acesso: 19/01/2016.

companhia, de dirigir as atividades sociais e de orientar o funcionamento dos órgãos da companhia, conforme direciona o Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ³³⁰ (Inkra, 2013).

Segundo diretriz institucional da autarquia, a subunidade burocrática encarregada de identificar o controle das empresas brasileiras deve buscar todos os meios possíveis junto aos órgãos controladores e normatizadores para alcançar tal objetivo (INCRA 2013). Nessa investigação relativa ao mapeamento do controle empresarial, não há previsão de colaboração do governo estadual.

Essa busca de dados empresariais evidencia o uso de uma rede organizacional com potencial de identificar a origem do controle da empresa nacional³³¹. Entretanto, como exemplo da impotência da máquina estatal em alcançar todos os modelos empresariais e respectivos controles, podemos citar o caso de uma empresa brasileira com sócios, pessoa física ou jurídica brasileira, integrar um grupo econômico³³². Esse tipo de desenho empresarial garante a negociação na esfera privada e, ao mesmo tempo, “dificulta a

³³⁰ Para os pedidos de atualização cadastral no SNCR dos imóveis rurais adquiridos ou arrendados, no período de 7/06/1994 a 22/08/2010, conforme art. 10 da Instrução Normativa Conjunta nº 01/2012, do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, da Agricultura - MAPA, do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior - MDIC e do Turismo - Mtur, o titular da propriedade deve informar o percentual de capital estrangeiro e a “origem do capital social” no formulário denominado “Dados Pessoais e de Relacionamentos da Declaração para Cadastro de Imóvel Rural”. Os ministérios que firmaram a referida Instrução Normativa Conjunta são encarregados de analisar os projetos a serem desenvolvidos nos imóveis rurais objeto de aquisição por estrangeiros. Disponível: http://www.INCRA.gov.br/media/politica_fundiaria/aquisicao_e_arrendamento_de_terra_por_estrangeiro/inc_01_27_09_2012.pdf. Acesso: 30/07/2015.

³³¹ A rotina burocrática instituída pelo Incra indica as instituições a serem consultadas para a identificação do controle estrangeiro em empresa nacional, bem como as informações a serem extraídas dessas unidades organizacionais: “[...] I – Junta Comercial Estadual onde desenvolve suas atividades – atividades comerciais; a) buscar informações junto às Juntas Comerciais Estaduais dos registros de seus atos constitutivos para fins de verificar a participação de capital estrangeiro; b) no caso das Sociedades Anônimas (S/A) com capital fechado solicitar cópias das 3 (três) últimas atas das assembleias para verificar quem exerce o controle acionário; c) no caso das S/A com capital aberto solicitar consulta à Comissão de Valores Imobiliários - CVM para verificar quem exerce o controle acionário; d) de posse da relação da Junta Comercial fazer batimento com as informações constantes no SNCR a fim de verificar quais são proprietárias de imóvel rural; e) notificar a empresa proprietária de imóvel rural que conste no SNCR à informação de participação de capital estrangeiro para proceder a atualização cadastral objetivando atualização dos dados e origem do capital; II – Cartório de Registro de Títulos e Documentos; III – Secretaria da Receita Federal do Brasil; IV – Confederação Nacional da Indústria – CNI; V – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio; VI – Departamento Nacional de Registro do Comércio – Sistema Nacional de Registro Mercantil – SINREM (buscar orientação quanto a forma de registro das empresas); VIII – Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB” (Manual, 2013, p. 48).

³³² “Não há como fugir da realidade. Não temos uma política agrícola, um zoneamento agrícola, onde o Estado dita as regras para exploração conforme o interesse nacional, o que seria fundamental para direcionar o investimento estrangeiro no país e evitar manobras do empresariado” (MIRANDA, 2015).

identificação do real titular do imóvel rural, ou seja, quem comanda o negócio” (FARIA, 2015).

O desenho institucional do controle da aquisição de terras por estrangeiro, a partir de 2010, passou a ser substancialmente detalhado na rotina burocrática dentro do Executivo federal, especialmente depois de 2013. O Incra introduziu um novo referencial de procedimento, onde identifica as regras, as rotinas e as instituições envolvidas no processo de autorização, “situação inexistente e até certo ponto nebulosa até 2010” (FARIA, 2015; SALES, 2016)³³³. Entretanto, esse detalhamento não inclui parceria ou cooperação de entes da esfera estadual no conhecimento da titularidade de terras estaduais repassadas a estrangeiros³³⁴.

Explorando-se a **Figura 10**, em 2012, o estado do Mato Grosso era a unidade da federação que mais possuía terras com titularidade estrangeira, seguido de São Paulo, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul³³⁵:

³³³ “A partir de 2010, o Incra buscou intensificar o desenvolvimento de sistemas e possibilitou maior diálogo institucional sobre o assunto dentro do governo. Não se nota, nesse processo, a participação do governo estadual” (FARIA, 2015). “Não se regravava empresa nacional, essa situação não existia de 1994 a 2010” (SALES, 2016).

³³⁴ “Não há diálogo com os estados, tampouco os institutos de terras. Inclusive a venda de imóveis de propriedade dos estados para estrangeiros não são computadas no sistema de controle. Essa ausência de informação pode estar atrelada ao desconhecimento da legislação federal. Seria importante criar mecanismos para envolver o governo estadual já que eles negociam áreas com estrangeiros” (SALES, 2016).

³³⁵ Disponível em: http://pt.slideshare.net/SindPFA/aquisio-terras-por-estrangeiros-INCRA-102012?from_action=save. Acesso: 01/08/2015.

Figura 10 - Presença estrangeira em terra agrícola no Brasil (2012)
Distribuição por UF dos Imóveis Rurais, com registro pertencente a estrangeiros, constantes do SNCR

UF	QTDE IMÓVEIS	QTDE ÁREA (ha)
AC	25	13.560,68
AL	104	13.586,21
AP	15	6.228,0
AM	309	228.572,96
BA	2.216	375.690,14
CE	410	34.670,01
DF	217	4.313,53
ES	294	19.141,12
GO	895	230.983,40
MA	182	68.082,65
MT	1.214	895.291,41
MS	785	487.322,58
MG	2.612	509.737,35
PA	1.147	247.691,55
PB	240	6.743,07
PR	5.023	296.210,13
PE	375	12.268,01
PI	83	59.019,24
RJ	2.127	86.207,46
RN	131	29.339,44
RS	1.856	118.019,04
RO	119	27.301,20
RR	67	28.725,03
SC	1.330	60.456,98
SP	12.272	537.160,01
SE	77	2.961,87
TO	175	105.221,37
BRASIL	34.300	4.504.504,44

Fonte: INCRA/SNCR/2010. Dados brutos. Do total geral, 9.262 imóveis estão em processo de depuração quanto a nacionalidade

Fonte: Inbra (2012).

O total de 4.504.504,44 hectares pertencentes a estrangeiro, conforme informações do SNCR, do Inbra, representava apenas aproximadamente 0,52% do território nacional, segundo dados de 2012.

Entretanto, conforme **Figura 11**, dados de 2016 indicam que a maior concentração de imóveis rurais com participação estrangeira está no estado do Paraná, seguido de São Paulo e Mato Grosso, regiões que se destacam no agronegócio³³⁶:

³³⁶ Nesse sentido: “MATO GROSSO ATINGE POSTO DE 2º MAIOR EXPORTADOR DO AGRONEGÓCIO EM JUNHO. Os cinco estados que mais exportaram produtos do agronegócio em junho foram São Paulo, Mato Grosso, Paraná, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Juntos, foram responsáveis por cerca de 68% das exportações do agronegócio brasileiro no mês, somando um valor total de US\$ 6,16 bilhões” (SAMPAIO, 2015).

Figura 11 - Presença estrangeira em terra agrícola no Brasil (2016)
Distribuição por UF dos Imóveis Rurais, com registro pertencente a estrangeiros, constantes do SNCR

UF	Qtde Pessoas	Qtde Imóveis	Área (ha)
AC	10	19	9.644,2957
AL	25	24	370,9769
AM	170	238	348.218,0573
AP	3	3	1.620,7100
BA	572	774	83.907,5245
CE	126	147	10.609,3569
DF	225	253	3.605,4080
ES	119	150	7.668,8298
GO	529	673	172.464,0645
MA	52	82	38.311,2405
MG	978	1.227	108.062,4856
MS	530	777	282.041,5753
MT	347	507	418.381,8857
PA	484	946	342.867,1782
PB	55	55	2.650,2738
PE	154	182	6.643,4269
PI	24	33	14.177,0889
PR	3.825	5.995	3.465.719,7706
RJ	1.405	1.677	229.229,6187
RN	71	79	8.256,4791
RO	61	84	20.485,0311
RR	24	33	15.836,3961
RS	1.023	1.272	127.956,8816
SC	395	605	36.043,3086
SE	27	33	2.544,5372
SP	13.123	15.371	469.597,3949
TO	77	96	73.982,1328
	24.434	31.335	6.300.895,9292

Fonte: INCRA/SNCR

Fonte: Incra (2016).

Comparando-se as **Figuras 10 e 11**, verifica-se que em 2016 houve um acréscimo de aproximadamente 39,88%, no número de registros do Incra, totalizando 6.300.895,9292 ha³³⁷. Considerando esses dados, tem-se que **0,73%** do território brasileiro pertencem a estrangeiros³³⁸.

Pelos dados disponíveis, os estados que mais se destacam no agronegócio são Paraná e São Paulo e, por sua vez, possuem maior concentração estrangeira na titularidade de terras sob sua jurisdição.

³³⁷ “Esse incremento de registros deve-se ao fato do aperfeiçoamento do sistema e da rotina do Incra para identificar a participação estrangeira em empresas nacionais a partir de 2010” (SALES, 2016).

³³⁸ Conversão realizada pela autora a partir da superfície do Brasil 8.515.767,049 km² (IBGE, 2015). Esse percentual não reflete totalmente a realidade fundiária, pois “há dificuldades burocráticas em identificar o proprietário final do imóvel rural quando se busca mapear o controle empresarial pela nacionalidade com os atuais bancos de dados” (SALES, 2016).

Analisando-se por regiões (2016), a maior quantidade de imóveis de propriedade estrangeira encontra-se na região Sudeste, enquanto que a maior percentual de área está no Sul do país, conforme ilustra a **Figura 12** a seguir:

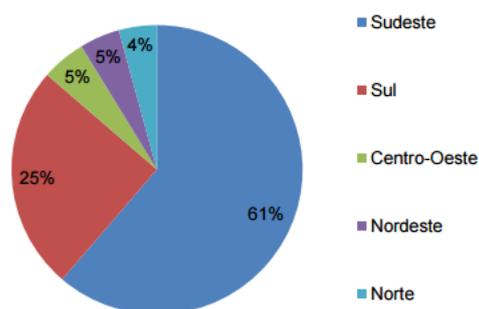
Figura 12 - Presença estrangeira por região no Brasil (2016)

ESTRANGEIROS - Distribuição de Imóveis por Região

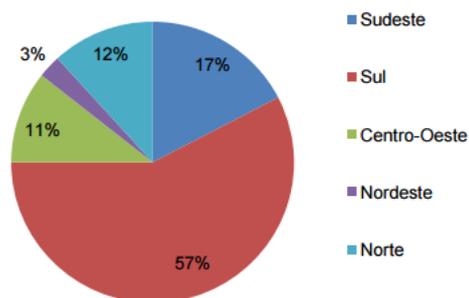
Região	Qtde Imóveis	Área (ha)
Sudeste	19.202	1.096.599,9043
Sul	7.872	3.629.719,9608
Centro-Oeste	1.529	668.433,4910
Nordeste	1.409	167.470,9047
Norte	1.323	738.671,6684
TOTAL	31.335	6.300.895,9292

Fonte:INCRA/SNCR

% imóveis por região



% área por região



Fonte: Incra (2012).

Em relação às principais nacionalidades detentoras de terras no país, a **Figura 13** indica que os japoneses, portugueses e italianos possuem a maior quantidade de imóveis:

Figura 13 - Principais nacionalidades dos detentores de imóveis (2016)

ESTRANGEIROS

Principais nacionalidades dos detentores de imóveis rurais

País	Qtde Pessoas	Qtde Imóveis	Área (ha)
Japão	10.281	12.706	423.751,7699
Portugal	4.801	6.831	1.042.302,6605
Itália	1.832	2.274	226.500,2702
Espanha	1.537	1.829	126.904,6866
Alemanha	1.094	1.329	100.074,4030
Holanda	775	1.225	120.203,4909
Uruguai	423	519	104.789,6868
Líbano	338	502	285.255,1990
Argentina	304	334	17.128,1511
Suíça	294	346	76.004,7787
Estados Unidos Da América Do Norte	289	338	43.046,6278
Outros Países	2.466	3.102	3.734,934
TOTAL	24.434	31.335	6.300.896

Fonte: Incra/SNCR (2016).

Mesmo com o esforço institucional no sentido de identificar o comando estrangeiro, mediante o aumento do nível de detalhamento de informações do particular perante o Incra, registra-se uma limitação da máquina burocrática em alcançar as empresas nacionais. Segundo Guimarães Jr. (2016), “a interferência do Estado tende a impor barreiras à fluidez do mercado na negociação com terras”, já que os arranjos empresariais, em uma economia aberta, são aparentemente voláteis. As evidências indicam que a unidade fundiária responsável possui maior precisão de dados no que se refere à titularidade de terras por pessoa natural estrangeira do que pessoa jurídica nacional com controle ou comando estrangeiro.

3.7. A arte do jeito

A inconsistência dos dados coletados pelo Incra, no que se refere ao mapeamento do real titular de imóvel rural teria origem em certa medida no uso de “laranjas” na negociação de terras envolvendo estrangeiros no país³³⁹. Segundo FARIA (2016), “a manobra empresarial somada às brechas da legislação estariam facilitando a compra de terras por empresas estrangeiras sem o conhecimento do Estado. Entretanto, essa estratégia encontra amparo legal, sendo forte utilizar o termo ‘laranjas’ ”.

Em 1968, as conclusões do relatório elaborado pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), instituída no ano anterior, para apurar as transações efetuadas entre empresas nacionais e estrangeiras, evidenciaram um contexto de corrupção, grilagens e venda de terras para estrangeiros, especialmente na Amazônia³⁴⁰.

De acordo com o relatório da CPI, “é uma constante na aquisição de terras por estrangeiros a presença do elemento nacional como intermediário”, tendo sido possível agrupar os procedimentos de aquisição de terras em três tipos diferentes de fraude:

- a) – ‘Compra a antigos proprietários ou posseiros’: neste processo um intermediário entra em contato com o proprietário ou posseiro de determinado lugar, de interesse de um grupo, e propõe a compra do mesmo. De um modo geral, o proprietário ou posseiro, sem recursos para explorar suas terras, com dificuldades em obter financiamentos e premido pelos impostos, principalmente os do IBRA, aceita com prazer a proposta, sempre feita com dinheiro à vista. Este processo é repetido com todos os elementos da zona visada, que assim passa a ser propriedade de um grupo estrangeiro, apesar de muitas vezes, enquanto interessar, as terras ainda serem mantidas em nome dos antigos proprietários, o que dificulta em muito o levantamento de áreas do território nacional em mão de estrangeiros.
- b) – ‘Requisição de terras devolutas aos governos estaduais’: neste processo o elemento nacional intermediário, geralmente com a conivência de funcionários dos Departamentos de Terras estaduais, requer em nome de pessoas, verdadeiras ou fictícias, individualmente, um grande número de lotes, cada um dentro das limitações constitucionais de modo a cobrir toda a zona cobijada. Após a obtenção dos títulos definitivos, de acordo com o interesse, ou não, do comprador, os títulos individuais passam, por meio de compra simulada, para o nome da pessoa ou grupo, nacional ou estrangeiro, interessado na compra daquela região. Com isto é que se

³³⁹ Na reportagem: “DE OLHO NOS ESTRANGEIROS, GOVERNO AMPLIA LEI DE PROTEÇÃO À AMAZÔNIA. [...] Hoje, no cadastro do INCRA, os estrangeiros aparecem com um total de 3,6 milhões de hectares, distribuídos em 34.082 imóveis rurais. No governo, imagina-se que esse número esteja subestimado, por conta da prática do uso de laranjas” (PORTAL DO DIA, 2009).

³⁴⁰ Conforme PRC 78/1968 CPI (Projeto de Resolução) transformado na Resolução da Câmara dos Deputados nº 96/1970. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=235905>. Acesso: 21/09/2015.

explica como vastas regiões de terras devolutas estaduais, apesar das limitações constitucionais, passam de um momento para outro a se constituir em enormes latifúndios em mãos de pessoas ou grupos nacionais ou estrangeiros. Este processo foi usado em larga escala no estado de Mato Grosso, na década de 50, e foi usado, conforme demonstrado em informações colhidas por esta CPI, nos estados do Pará e Amazonas, o que explica grandes extensões desses estados em poder do grileiro João Inácio, requeridas como terras devolutas.

c) - 'Grilagem': por intermédio deste processo todos os tipos de fraude são aplicados, desde escrituras falsificadas, aparentando documentos antigos, até títulos definitivos de compra de terras devolutas, também falsos. Por intermédio desse processo o cidadão norte-americano Stanley Amos Selig conseguiu a posse de todo o município de Ponte Alta do Norte, em Goiás, e, por intermédio desse mesmo processo o seu intermediário, João Inácio, já tinha sob seu controle vastas extensões, em toda a Amazônia, prontas para serem transferidas para grupos nacionais ou estrangeiros. Dentro da 'grilagem', verifica-se que, com o aproveitamento do que dispõe o Código Civil Brasileiro, que permite em seu artigo 134, parágrafo 2º, o uso da escritura particular para transações até NCr\$ 10,00, sistematicamente dão esse valor simbólico a todas as transações feitas, *fugindo assim da escritura pública, e assim, de um modo geral, começando os 'grilos', isto é, através de um instrumento particular de compra e venda. É uma constante nas operações desse tipo a venda de terras, sempre pelo total de NCr\$ 10,00, e sempre por intermédio de um instrumento particular, que posteriormente é registrado em um cartório, já mancomunado para isto.* Nesse processo de 'grilagem', conforme verificado por esta CPI em sua viagem a Porto Nacional, até o roubo de documentos antigos de velhas igrejas foi feito, sendo o papel em branco de livros de registros paroquiais roubado para ser utilizado na confecção de escrituras, *em tudo semelhantes à feitas no século passado. A técnica usada na fraude e no crime, por maus brasileiros, pode ser considerada quase perfeita e valendo-se dela é que muitos grupos estrangeiros estão hoje de posse de vastas extensões do território brasileiro.*" (GARRIDO FILHO, 1980 *apud* OLIVEIRA, 2010, p. 10-11, grifei).

Um episódio que tomou espaço nos meios de comunicação foi o da aquisição de terras no estado do Rio Grande do Sul, por uma empresa totalmente brasileira que, após obter as autorizações do governo federal, foi incorporada por um grupo estrangeiro, considerando a flexibilidade da legislação do país³⁴¹.

Uma das justificativas ao drible ou *bypass* à lei seria a deficiência da máquina burocrática, que possibilita a exploração das brechas do sistema regulatório³⁴². Esta deficiência estaria basicamente caracterizada na lentidão das análises e, nesse sentido,

³⁴¹ Nesse sentido: "PORTEIRA ABERTA À EXPLORAÇÃO. Aproveitando a *flexibilidade da legislação*, empresas multinacionais adquirem terras com o consentimento do governo brasileiro. A compra de terras para plantio de eucaliptos pela multinacional Stora Enso, no Rio Grande do Sul, é uma demonstração de como as portas do país estão abertas às empresas estrangeiras [...] A empresa sueco-finlandesa adquiriu cerca de 46 mil hectares na fronteira oeste gaúcha. Fez isso em nome de uma empresa brasileira [Azenglever] criada por dois de seus executivos [...]" (VAZ, 2010, grifei).

³⁴² Na notícia: "ESTRANGEIRO DRIBLA LEI PARA COMPRAR TERRA: Fundos exploram brechas de restrições impostas pelo governo para frear apetite de investidores de fora por propriedades. Fundos contornam a lei por meio de estruturas em que brasileiros atuam como sócios majoritários" (FRAGA; RANGEL, 2011).

prejudicando a negociação de terras em uma economia de mercado aberto³⁴³. Assim, a “lei do jeitinho” estaria surtindo efeitos mais rápidos que a lei oficial nas atuais circunstâncias³⁴⁴.

No caso destacado, o jeito encontrado pelo investidor estrangeiro em terras no Rio Grande do Sul foi valer-se de especialistas em aquisição de terras no Brasil para atender às exigências da lei, buscando conciliar a garantia da transação no setor privado e a transparência do negócio ante aos entraves burocráticos:

O vice-presidente da Stora Enso para a América Latina [...], relatou ao Correio o processo de aquisição de terras na faixa de fronteira do Rio Grande do Sul, com a utilização de uma empresa brasileira criada por ele e por outro executivo da multinacional. A *estratégia* foi usada para que as propriedades fossem registradas provisoriamente em cartório sem a prévia autorização do Conselho de Defesa Nacional (CDN). Agora, o conselho deu permissão para a Stora Enso comprar a empresa brasileira.

No Rio Grande do Sul, a Stora Enso comprou terra em vários municípios da fronteira. Por que essas aquisições não estão registradas no cadastro do INCRA? Lá são terras que foram compradas em zona de fronteira. E, para isso, precisa de uma autorização do Conselho de Defesa Nacional. Essa autorização já foi dada. Agora, o processo de registro de terras ainda não aconteceu porque *essas coisas são lentas*. O processo ainda não acabou.

Quantos hectares serão adquiridos ao todo? Serão 46 mil hectares.

A Azenglever foi criada para comprar terras sem a autorização do CDN, não é isso? Ela foi criada pelo seguinte: como o INCRA demorou muito para encaminhar esse processo para o CDN, ficaram terras sem registro em cartório. Então, ficaram terras sem dono, o que não é conveniente. Você fica sem autoridade. Então, foi feita a Azenglever para que você pudesse registrar a terra até que o processo fosse aprovado pelo CDN.

A Azenglever era uma subsidiária da empresa (Stora Enso)? Não. *Pelas leis brasileiras*, para você poder registrar terras em zona de fronteira sem a autorização prévia do CDN, você precisa ter sócio brasileiro com capital brasileiro. Então, essa foi a forma de poder registrar. Esse processo foi transparente, nunca se escondeu isso. Ministério Público, INCRA, ninguém pode dizer que não sabia desse processo. Agora a decisão aconteceu e estamos partindo para o registro das terras em nome da Stora Enso.

Com que capital a Azenglever comprou essas terras? Ela tinha esse capital? Ela não tinha capital mas isso também foi aberto. A Stora Enso fez um empréstimo para essa empresa. Ela comprou e deu as terras em garantia. Um procurador pediu para investigar, mas não houve nenhum problema. O processo foi absolutamente legal.

Essa autorização prévia dada pelo conselho não deveria ter acontecido antes das compras? Não pode. Você tem que comprar para depois. Você não tem autorização prévia para as compras. Se houvesse uma ação do INCRA rápida, ok, você compra e, dois ou três meses depois, pede autorização, faz o registro e acabou-se. Agora, quando o processo leva dois ou três anos.

A autorização prévia acabou acontecendo anos depois de compra? Ah! Foi. (VAZ, 2010, grifei).

³⁴³ “Temos plena noção de que o fluxo precisa ser melhorado para não travar, especialmente no que se refere ao tempo de trâmite” (SALES, 2015).

³⁴⁴ Conforme reportagem: “A LEI DO JEITINHO. [...], o vice-presidente da Stora Enzo para a América Latina, Otávio Pontes, revelou ao repórter Lucio Vaz o “jeitinho” que a multinacional deu para atuar em terras de fronteira no Rio Grande do Sul sem a devida autorização do Conselho de Defesa Nacional” (GENRO, 2010).

Segundo Holson (1991, p. 722), a lei no contexto brasileiro de terras seria um instrumento utilizado para assegurar privilégios entre aqueles que possuem poderes extralegais para manejar a política e a burocracia:

[...] law in the Brazilian context ensures a different norm: the maintenance of privilege among those who possess extralegal powers to manage politics, bureaucracy, and the historical record itself. In this sense, legal irresolution is an effective, though perverse, means of rule.

Destaca-se que o *bypass* à lei ocorre por meio do uso de fissuras do sistema regulatório, tais como ausência de ilegalidade de compra de participação societária em empresas proprietárias de terras e dificuldade da máquina estatal em regradar a transação indireta com imóveis rurais. Os cidadãos acabam utilizando essas falhas do sistema para dar um “jeito” para alcançarem seus interesses.

Além do *bypass* à lei conduzido por grupos investidores que contam com o assessoramento de especialistas para atender às exigências impostas, há ainda, no contexto de negociação de terras, um *background* de fraude e de danos ambientais cometidos por grupos criminosos. Esses grupos manejam os mecanismos burocráticos do governo federal para dar uma aparência de legalidade à transação imobiliária criminosa. Esta criminalidade estaria sendo responsável por boa parte do desmatamento na Amazônia³⁴⁵.

A característica brasileira da introdução do “jeito” como uma forma de adaptar-se ao jogo da vida parece inspirar-se mais em um senso de desamparo que de confiança: “[t]he realities of life in Brazil certainly do not encourage confidence. They seem more likely to inspire a sense of helplessness. For the Brazilian, it becomes a necessary mode of adaptation to play the game, to accept the frustration and ambiguity of the system, and to

³⁴⁵ Nesse sentido, ver reportagem: “TERRAS NA AMAZÔNIA ESTÃO UMA PECHINCHA. Novo Progresso foi o município com maior número de títulos de terra emitidos nos cinco primeiros anos do Terra Legal no Pará. Ao mesmo tempo, foi alvo de uma quadrilha que atuava no município especializada em crimes ambientais e *grilagem de terras*. O esquema iniciava com a *ocupação ilegal e desmatamento*. Em seguida, a quadrilha loteava as áreas e protocolava pedidos de regularização fundiária no programa Terra Legal. Também fazia o Cadastro Ambiental Rural do imóvel e informava aos clientes que as áreas estavam aptas a plantio de soja ou pecuária. Com esse esquema, a quadrilha chegava a negociar fazendas por mais de R\$ 20 milhões. Estima-se que essa quadrilha foi responsável por 10% de todos os desmatamentos ocorridos na Amazônia entre 2012 e 2014.” (BRITO; BARRETO, 2015, grifei). Observa-se que os grileiros utilizavam a estrutura organizacional do governo federal para regularização fundiária com vista a negociar terras ilegais sob o manto da legalidade.

hope for the best” (SANTOS, 1966, p. 235). Ao lado da amabilidade, hospitalidade e generosidade do brasileiro, qualidades que o caracterizaria como *cordial man*, haveria um lado negativo externado na busca do jeito de quebrar as regras ao invés de observá-las³⁴⁶.

Santos (1966, p. 235), citando Moog³⁴⁷, propõe uma explicação sobre como o senso de desamparo afeta e condiciona o jeito: “*Moog has proposed an interesting explanation of how this sense of helplessness has affected the Brazilian and conditioned his thinking in terms of the jeito*”. Segundo o autor, o jeito seria um *bypass* sutil do sistema por meio do mecanismo de mera satisfação “formal” de normas e regulamentos: “[p]erhaps the most important characteristics of the jeito is the subtle bypassing of the system through the mechanism of mere “formal” satisfaction of rules and regulations” (SANTOS, 1966, p. 236)

348

O desenvolvimento da “arte do jeito” teria se tornado uma maneira do brasileiro conseguir as coisas feitas e que inclusive geraria uma sensação de prazer em sua

³⁴⁶ Na citação de Burns (1968, p. 6), o lado negativo, citado por Sergio Buarque de Holanda, é que o brasileiro tende a procrastinar, falar mais que agir e buscar um jeito de resolver as coisas, como se as leis fossem feitas para serem quebradas e não observadas. Nas palavras do autor: “*Sergio Buarque de Holanda whose Raízes do Brasil (Roots of Brazil) ranks as one of the best interpretive studies of his country, believes that a major Brazilian contribution to world civilization is that of the “cordial man” He notes that foreigners visiting Brazil are always impressed by the affability, hospitality, and generosity of Brazilians, who he believes rank among the best behaved and gentlest people in the world. The Brazilian has negative traits as well, of course. He loves to procrastinate, and talk is more important to him than action. He begins his projects enthusiastically, only to lose interest quickly. He tends to seek the jeito—the easy way out. He feels that rules are made to be broken rather than observed*” (grifei).

³⁴⁷ Segundo Santos (1966, p. 235, grifos no original), “*Vianna Moog refers to the jeito as the famous Brazilian ‘way’ (means, order, twist, skill, propensity, and so forth) of doing things - ‘Let’s find a jeito’; or ‘We have to find the jeito/ the best way of getting something done - which the foreigner never quite succeeds in comprehending, a sign that the word jeito, with no exactly corresponding term in the principal Western tongues, fills a necessity of expression peculiar only to Brazilians and not to other peoples*”.

³⁴⁸ Além do jeito em manejar as regras do jogo para alcançar os resultados desejados, dentro do framework imposto pelo Estado, o *brazilian way of life* também é caracterizado pela proximidade do relacionamento familiar, o respeito à liberdade individual e a tolerância às ideias: “[t]he Brazilian way of life has worked amazingly well in developing close family relationships, a deep respect for individual freedom and a tolerance for all kinds of people and ideas” (SANTOS, 1966, p. 260). Entretanto, essa amabilidade nas relações pessoais pode estar longe de ser boas maneiras, em certa medida, do caráter do brasileiro, segundo Holanda (2012, p. 117): “[t]he affability in relationships, hospitality, generosity, and virtues extolled by visiting foreigners are indeed well-defined traits of the Brazilian character, at least to the extent that the ancestral influence of patterns of human relations, formed in a rural and patriarchal environment, remain active and flourishing. It would be a mistake to think that those virtues can mean ‘good manners,’ or civility”.

execução ante a uma aparente complexidade das rotinas a serem superadas com o fim de alcançar o objetivo final³⁴⁹:

The longer one copes with the demands of life in Brazil, the more he becomes aware of the rules of the game, and what first seems to be lost motion and unnecessary gestures eventually becomes a natural way of getting things done. In developing skill in the art of the *jeito*, the adept foreigner often begins to feel a certain amount of appreciation for, and even pleasure in, its execution. *But foreigners are almost inevitably amazed and confused by the number and complexity of rituals that must be fulfilled before even relatively simple things can be accomplished. While Brazilians are quite helpful and eager to lead the way through the morass of rituals, they also seem to take more than a little delight and satisfaction in remaining calm while the foreigner fumes and despairs in the process* (SANTOS, 1966, p. 236, grifei).

O jeito brasileiro não tem o viés marginal ou bandido e sim, nas palavras de Roberto DaMatta, “uma *malandragem* socialmente aprovada e vista entre nós como esperteza e vivacidade” (1997, p. 269, grifos no original).

Segundo Holson (1991), a falta de clareza nas regras de controle perante o particular inevitavelmente legaliza usurpações de toda sorte. A lei envolvendo terras promove o conflito e não a resolução, sendo um instrumento de *desordem calculada* por meio do qual práticas ilegais produzem soluções extralegais. Nesse contexto paradoxal, a própria lei é um meio de manipulação, complicação, estratagem e violência, onde as esferas públicas e privadas promovem o seu interesse:

Thus, I argue that Brazilian law regularly produces unresolvable procedural and substantive complexity in land conflicts; that this jural-bureaucratic irresolution dependably initiates extrajudicial solutions; and that these *political impositions inevitably legalize usurpations of one sort or another. In short, land law in Brazil promotes conflict, not resolution*, because it sets the terms through which encroachments are reliably legalized. It is thus *an instrument of calculated disorder by means of which illegal practices produce law and extralegal solutions are smuggled into the judicial process. In this paradoxical context, law itself is a means of manipulation, complication, stratagem, and violence by which all parties-public and private, dominant and subaltern-further their interests. It therefore defines an arena of conflict in which distinctions between legal and illegal are temporary and their relations unstable* (HOLSON, 1991, p. 695, grifei).

³⁴⁹ Na citação de Baklanoff, Santos nos oferece uma compreensão do estilo de vida brasileiro e das exigências que coloca sobre o indivíduo e sugere que a busca de soluções externas para problemas internos à sociedade dará lugar a abordagens mais maduras desse fenômeno social. No original: “Santos [...] gives us an insight into ‘The Brazilian Way of Life,’ and the demands it places upon the individual. [...] The frequent groping for external solutions to internal difficulties will have to give way to more mature approaches” (BAKLANOFF, 1966, p. XVI).

Neste contexto, Holson (1991) argumenta que o manuseio da lei dentro da ordem imposta para burlar a regra é característica não apenas dos ricos. Os pobres também teriam desenvolvido o *know-how* para dar o *bypass* na lei, na medida em que teriam aprendido por meio do conflito fundiário como utilizar a *complicação da lei para alcançar vantagem*:

This investigation further reveals that today's land frauds repeat old patterns with one basic difference: The poor now regularly compete in legal arenas from which they have been excluded not because the law is more concerned with justice or resolution, but because they have learned, in large measure through land struggles, how to use the law's complications to extralegal advantage (HOLSON, 1991, p. 696).

Assim, a intrincada rede de leis e de rotinas burocráticas estaria facilitando a prática da ilegalidade na negociação de terras, ou seja, o uso da complicação como meio para enganar a máquina estatal. Grileiros, por exemplo, utilizam a fachada de legalidade e da burocracia para conduzir suas operações criminosas³⁵⁰. Conforme Holson (1991, p. 701-702), os cartórios seriam um ambiente favorável para o exercício de subterfúgios para burlar a lei na busca da titularidade da propriedade³⁵¹:

³⁵⁰ A venda de lotes destinados à reforma agrária também é uma prática que ocupa a agenda de fiscalização do Incra de longa data, sendo um fato social que caminha no mesmo trilho da ocupação ilegal de terras com o objetivo de obtenção de um título legítimo de propriedade. Os lotes ao invés de serem explorados pela clientela da reforma agrária acabam se tornando empreendimento imobiliário: “[...] colonos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) denunciaram que as terras da União estariam sendo vendidas de forma irregular. Após receber a denúncia, o Ministério Público Federal (MPF) e o Conselho Regional de Corretores de Imóveis abriram investigação sobre o caso. De acordo com a denúncia, áreas do projeto integrado de colonização Bela Vista, em Iranduba, a 27 km de Manaus, estariam sendo loteadas e vendidas irregularmente. Conforme o programa Terra Legal, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, os loteamentos seriam propriedades da União e deveriam ser utilizados na reforma agrária, mas se tornaram um empreendimento imobiliário” (G1, 2012).

³⁵¹ Holson (1991) ao investigar uma ocupação ilegal na periferia de São Paulo, chama a atenção para um estratagema realizado envolvendo os serviços cartoriais. A fraude pesquisada teria origem numa procuração falsa outorgada por pessoas falecidas a um advogado para que ele procedesse à transação imobiliária: “[t]he following case illustrates this stratagem. Squatters have long occupied a seventy-two-acre area along one bank of Sao Paulo's Tiete river in the northern periphery of the city. In 1987, y sold the land to z, who registered the sale at the Seventh Notary Office of Sao Paulo. This cartório based its transcription of the conveyance on the property's registration that same month at Sao Paulo's Seventeenth Real Estate Registry. That registration states that the land belonged to a couple born in the 1860s, married in 1890 in Santos, and living in 1986 in Guarulhos near Sao Paulo, who sold the land in that year by power of attorney to y. The problem is that in 1986 the couple had been dead for many decades, according to death certificates registered at Sao Paulo's Nineteenth Civil Registry. Digging considerably deeper, we find the *original fraud*: The Seventeenth Registry based its registration on a deed transcribed in 1986 in the Registry of a small town in the southern state of Parana, which attests that a certain x presented himself as having the couple's power of attorney to sell the land to y—a lawyer, by the way. I predict that the courts will take many years to conclude that z and the estate of the couple were defrauded by x and y who made off with a lot of money, provided that z was not a partner in the fraud or that the claims of the old couple do not turn out to be illegitimate, neither of which is a remote possibility. In either case, I wager that given the legal complication of any of these possibilities, the squatters will end up with the land—if they can mobilize to demand that the government legalize their usurpation because of “social interest,” as permitted by the

Such subterfuge exemplifies a fundamental strategy that land swindlers of all stripes employ: the *use of complication as a means to deceive*. Drawing inspiration from the intricate formalities of the legal code itself and its bureaucracy of signatures, seals, stamps, and notarized copies, they model their deceptions on the very laws they violate. They try every legal and bureaucratic facade possible to give their operations a cloak of legality, sometimes so expertly woven that lawyers and judges are fooled, let alone humbler folk who are apt to be intimidated by official-looking documents. The result is that it is usually exceedingly difficult to determine the legal status of land purchased in the periphery, or the distribution of property conditions within a neighborhood, without an exhaustive title search of each and every lot. Grileiros rely on this very difficulty, knowing not only that people are gullible and that interviewing about property unreliable, but also that standard title searches are not likely to reveal frauds because, for example, that legally registered documents in one registry may be based on false or irregular documents from another. *Even if the intrepid researcher survives the paper chase in such cases, it is often difficult to determine who owns what beneath the layers of complication.* [grifei].

Percebe-se que, paralelamente à narrativa do controle de terras adquiridas por estrangeiro, há uma realidade de fraudes e *bypass* à lei, onde o jeito de se adquirir ou possuir terra é envolvido pelo manto da aparência de legalidade.

Diante do debate relativo à observância da Lei nº 5.709, de 1971, e as alternativas encontradas pelos particulares para fazer acontecer a negociação com a terra na esfera privada, considerando a fluidez da economia ao investimento estrangeiro, existe aquele que critica a concentração de terras por grandes investidores com vistas à destinação social³⁵².

Para Silva (1985, p. 35), o tema referente à reforma agrária é uma questão que se relaciona à distribuição de terras no país, mais precisamente à titularidade dessas terras. O essencial do processo de reforma agrária estaria na “mudança dos donos da terra, a passagem do direito de usufruir dos frutos colhidos do latifundiário para os trabalhadores. Em

federal constitution”. A decisão sobre a titularidade da terra estaria longe de ser resolvida no estado de São Paulo, embora sucessivos governos tenham firmado acordo em relação à ocupação da terra na periferia do Tiete. Em resumo, toda a transação fraudulenta continua inabalada sob o manto da complexidade processual, e da lei: “[a]lthough two successive governors of the state have signed agreements to form a joint state and federal commission to work out the details of this proposal, no further action at either level of government was ever taken. When asked why, residents grumble about lack of political will and about corruption but do not seem too surprised after twenty years of confusion. The neighborhood association continues to seek friendly accords between new grileiros and new residents in the area and to contemplate other strategies. Meanwhile, all around Sao Paulo, and indeed all around Brazil, the fraudulent transaction of land continues unabated under the cover of procedural complexity, which is to say, under the cover of law” (HOLSON, 1991, p. 707, grifei).

³⁵² Segundo reportagem, o MST teria invadido propriedade de empresa do setor de celulose, no Rio Grande do Sul, visando à destinação social das terras ao fundamento de que “as áreas reflorestadas não trariam nenhum benefício para o Estado” (OLIVEIRA, 2006).

poucas palavras, as questões que cercam um processo de reforma agrária são de cunho eminentemente político”.

Nesse sentido, a reforma agrária envolveria a atuação do governo federal na política regulatória da aquisição de terras por estrangeiro, já que a estratégia governamental deve “encontrar caminhos que permitam criar um estoque de terras disponíveis para realização de assentamentos” (MARTINS, 1999, p. 124).

Na realização da reforma agrária, argumenta Sigaud (2005, p. 270-271), que Incra e movimentos sociais estariam vinculados por laços de cooperação tácita, tendo em vista que haveria uma dependência do Estado nos movimentos sociais para destinar terras:

O Estado depende ainda dos movimentos para selecionar os destinatários da redistribuição das terras desapropriadas, escolhidos entre os que participam das ocupações e que foram reunidos pelos movimentos. Contrariamente ao senso comum, não existe uma massa de sem-terra ansiando pelo acesso à terra; os movimentos criam a demanda por terra ao convidar trabalhadores para ocupar as fazendas. São eles que lhes abrem a possibilidade de ter acesso a uma terra com a qual nunca haviam sonhado, como foi possível constatar em larga escala na pesquisa feita entre os assentados após a desapropriação nos engenhos da mata pernambucana. Ao aceitarem o convite e se instalarem nos acampamentos, os indivíduos tornam-se sem terra, porque passam a reivindicar a terra para si. Começam então a se identificar dessa forma, que é a modalidade apropriada de se representar no espaço dos acampamentos, e passam também a ser visto pelos demais, do campo e da cidade, como sem-terra. Não se costuma considerar sem-terra o trabalhador que vive nas pontas de rua, sobrevivendo de trabalhos eventuais e de biscates, ou os trabalhadores contratados nos engenhos: eles não estão envolvidos em ocupações e acampamentos, condição indispensável para serem dessa forma identificados. *Os movimentos criam, portanto, não apenas a demanda como também as condições de possibilidade de se tornar um sem-terra e vir a ser contemplado pela reforma agrária.* [grifei].

Ressalta-se que a unidade burocrática (Incra) encarregada de conduzir a política regulatória da aquisição de terras por estrangeiro no país é a mesma instituição que possui como missão prioritária executar a reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional³⁵³.

³⁵³ A missão institucional é divulgada por meio do endereço eletrônico: http://www.incra.gov.br/institucional_abertura. Acesso: 18/01/2016. Para a autarquia “reforma agrária é o conjunto de medidas para promover a melhor distribuição da terra mediante modificações no regime de posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social, desenvolvimento rural sustentável e aumento de produção enquanto que a definição de reforma agrária (Estatuto da Terra - Lei nº 4.504, de 1964)”. Disponível em: http://www.incra.gov.br/reforma_agraria. Acesso: 18/01/2016.

Verifica-se que essa unidade está envolvida com questões socialmente relevantes por meio de duas políticas aparentemente contraditórias na missão de ordenamento territorial, quais sejam: a política pública regulatória de aquisição de terras por estrangeiros que envolve a concentração de terras e a distributiva da reforma agrária, que remete à desconcentração³⁵⁴.

A negociação de terras envolve um *background* próprio dos particulares onde, mesmo com a existência de leis, regras informais acabam se tornando oficiais para as partes. Percebe-se, então, diferentes facetas de transação imobiliária, muitas delas, paradoxalmente, em conformidade com a lei e à margem do controle do Estado³⁵⁵.

A prática do *bypass* à Lei nº 5.709, de 1971, evidencia a limitação do Estado, fragmentado em unidades de nível federal, em controlar a aquisição de terras por estrangeiro na atual rotina burocrática.

³⁵⁴ Essa justaposição de políticas públicas em relação ao ordenamento territorial pode ser evidenciada em notícias de invasões à propriedades rurais de empresas multinacionais por movimentos sociais. Nesse sentido: “EM AÇÃO NESTA MADRUGADA, MULHERES DESTROEM VIVEIRO DA ARACRUZ NO RS. O ato, que também comemorou o dia internacional da mulher, foi um protesto contra a expansão da monocultura de eucalipto no estado do Rio Grande do Sul, atividade que vem crescendo vertiginosamente e que, segundo as agricultoras, tem transformado a região em um deserto verde improdutivo do ponto de vista da soberania alimentar. [...] O ministro do Desenvolvimento Agrário, Miguel Rossetto, reprovou, [...], a ação no horto florestal da Aracruz Celulose. Ao condenar a atitude, Rossetto disse que ações dessa natureza nada têm a ver com o programa de reforma agrária e que, portanto, esse é um assunto que deve ser tratado pelo Poder Judiciário. Segundo o ministro, essa ação não reflete o ambiente de debate e troca de experiências que está ocorrendo na Conferência da FAO. [...] Segundo [...], coordenadora nacional do MST, a crítica aos ‘desertos verdes’ da monocultura de eucalipto, que ocupa grandes extensões de terra que, outrossim, poderiam ser utilizadas para produção de alimentos por família a espera da reforma agrária, vem se fortalecendo entre os movimentos sociais com a ampliação da área de cultivo. [...] ‘Se o deserto verde continuar crescendo, em breve vai faltar água para bebermos e terra para produzir alimentos. *Não conseguimos entender como um governo que quer acabar com a fome patrocina o deserto verde ao invés de investir na Reforma Agrária e na Agricultura Camponesa*’, afirma o manifesto da Via Campesina, elaborado especialmente para ser entregue aos participantes da II Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (CIRADR) da FAO” (GLASS, 2006, grifei).

³⁵⁵ No trabalho desenvolvido sobre a ocupação irregular na periferia de São Paulo, Holson (1991, p. 707-708) registra que seu foco de análise foi a lei de terra e sua burocracia, e que a experiência ali apresentada seria a chave para compreender as muitas facetas do sistema legal brasileiro: “[a]lthough my focus here is land law and its bureaucracy, my own experience in Brazil is that this feature is a key attribute of many facets of its legal system”.

Nota-se, que a introdução do “jeito” para garantia da negociação particular com a terra é um instrumento informal com força de lei na medida em que gera segurança jurídica às partes, sem que elas, com essa manobra, adentrem no campo da ilegalidade. Assim, as brechas da lei ou fissuras do sistema - *cracks* - são manejadas por particulares para alcançarem a legalidade dentro do sistema burocrático criado pelo Estado. Essa é a lógica institucional que tende a envolver o contexto de negociação de terras no Brasil.

O capítulo a seguir apresenta um diálogo entre alguns achados desta pesquisa para uma eventual mudança no modelo regulatório do Brasil e, ainda, identifica possíveis ajustes no arranjo institucional americano, a partir das experiências extraídas da investigação sobre o sistema governamental de controle da aquisição de terras por estrangeiros entre os dois países.

Capítulo 4 – Dialogando e extraindo experiências para uma possível quebra de paradigma

O Brasil é o maior país da América do Sul com uma superfície 8.515.767,049 km²³⁵⁶ e 190.732.694 habitantes (IBGE, 2010)³⁵⁷, e ocupa o quinto lugar em dimensão territorial no *ranking* mundial, após Rússia, Canadá, China e Estados Unidos³⁵⁸. É ainda o terceiro maior país das Américas, após Canadá e EUA, possuindo limite internacional com quase todos os países sulamericanos (Uruguai, Paraguai, Argentina, Bolívia, Colômbia, Peru, Venezuela, Suriname, Guiana e Guiana Francesa), à exceção do Equador e Chile³⁵⁹.

Por sua vez, os EUA são o quarto maior país do mundo, depois da Rússia, Canadá e China, com extensão territorial de 9.147.420,0 km² (THE WORLD BANK, 2014) e 321.418.820 habitantes³⁶⁰ (U.S. CENSUS BUREAU, 2015), sendo o segundo maior das Américas³⁶¹, fazendo fronteira com Canadá e México.

Diante das dimensões continentais e populacionais, observa-se que os dois países possuem características, por si só, que favorecem um tipo de protagonismo nas

³⁵⁶ Área territorial oficial (2013), conforme Resolução nº PR-04, de 22 de dezembro de 2014, da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística - IBGE, Publicada no DOU nº 248 de 23/12/2014, Seção 1 página 122. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/areaterritorial/resolucao_04_2014.shtm. Acesso: 23/04/2015.

³⁵⁷ No momento do levantamento desse dado, o IBGE estimava a população brasileira em 205.358.927 pessoas (IBGE, 2016).

³⁵⁸ Disponível em: <http://top10mais.org/top-10-maiores-paises-do-mundo/>. Acesso: 23/04/2015. Entretanto, a posição relativa à competitividade mundial despencou haja vista a atual crise política e econômica brasileira. Estudos do Fórum Econômico Mundial indicam que o Brasil caiu dezoito posições em *ranking* de competitividade e é o 75º entre 140 países, sendo superado pelo México, Índia, Vietnã, Peru, Uruguai e Colômbia (PEREIRA; CHADE, 2015).

³⁵⁹ Sobre a dimensão do território brasileiro, interessante acompanhar as discussões no âmbito da Organização das Nações Unidas sobre a proposta do Estado brasileiro, por meio da Marinha do Brasil, em 2004, de estender a plataforma continental em uma área de aproximadamente 4,5 milhões de km². Tal extensão seria resultante da soma da Zona Econômica Exclusiva brasileira, que possui uma área oceânica aproximada de 3,6 milhões de km², e de 900 mil km² que o Brasil reivindica junto à Organização das Nações Unidas (ONU). “A área reivindicada é adjacente ao continente brasileiro, correspondendo a, aproximadamente, 52% da nossa área continental que, devido à importância estratégica, às riquezas nela contidas e à imperiosa necessidade de garantir sua proteção, a Marinha do Brasil (MB), vem buscando alertar a sociedade sobre os seus incalculáveis bens naturais, sua biodiversidade e sua vulnerabilidade, passando a denominá-la ‘Amazônia Azul’. Essa área seria um pouco menor, porém em tudo comparável à ‘Amazônia Verde’ ” (MARINHA DO BRASIL, 2016). De acordo com as novas projeções da Marinha, o território brasileiro alcançaria 12.951.766 km² (TORRES; FERREIRA, 2005, p. 4).

³⁶⁰ Na data de levantamento desse dado, o U.S. Census estimava a população americana em 322.836.316 pessoas (U.S. CENSUS BUREAU, 2016).

³⁶¹ Disponível em: <http://top10mais.org/top-10-maiores-paises-do-mundo/>. Acesso: 23/08/2015.

Américas. Além dessas qualidades, ambos se destacam na estabilidade institucional³⁶² e nas potencialidades de uso e exploração de terra, em razão da especial vocação natural para a agricultura.

Os EUA possuem 44,5% de terras agrícolas em seu território e o Brasil 32,9% (CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, 2015). Dados do IPEA (2011) indicam que o Brasil é o quinto maior produtor agrícola do mundo, com produção somando cerca de US\$ 100 bilhões, enquanto que os EUA, com US\$ 287 bilhões, sustenta a terceira posição, superados apenas pela China, que lidera com US\$ 600 bilhões e União Europeia com US\$ 420 bilhões; a quarta colocação é da Índia, cuja produção soma US\$ 140 bilhões anuais (TENÓRIO, 2011). Assim, os dois países reúnem condições para serem considerados pólos atrativos ao investimento estrangeiro no setor agrícola. Entretanto, cada país possui maneira própria de perceber os reflexos da presença do capital estrangeiro na economia.

No que se refere à percepção da sociedade sobre os benefícios do investimento estrangeiro direto no país, estudos recentes demonstram que para a maioria dos americanos, os negócios com outros países não significam oportunidade para criação de emprego, mas perda de postos de trabalho. Já para a sociedade brasileira, negócios com outros países são percebidos de maneira contrária, ou seja, vistos como favoráveis à geração de emprego (**Figura 14**)³⁶³.

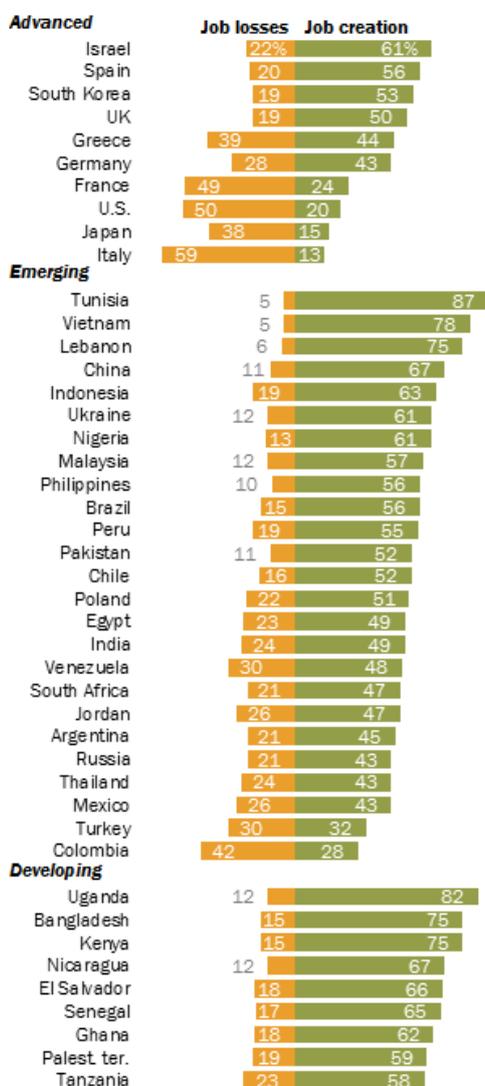
³⁶² Segundo Medeiros (2011, p. 65), o Brasil faz parte do “Arco da Estabilidade” na América do Sul. Segundo o autor, enquanto o “Arco da Estabilidade” corresponde à faixa Atlântica (Mercosul estendido), o “Arco da Instabilidade” se refere à porção onde persistem zonas potenciais de conflitos armados, notadamente “Amazônia” e “Andes”.

³⁶³ Estudo realizado pela *Pew Research Center* em 44 nações demonstram que negócio e investimento estrangeiros envolvem fé e ceticismo ao redor do mundo. Em geral, há uma concordância do público no sentido de que a atividade de comércio exterior é boa, especialmente em países em desenvolvimento e emergentes: “*Global publics generally agree that international commercial activity is a good thing, particularly people in developing and emerging economies*”. Disponível em: <http://www.pewglobal.org/2014/09/16/faith-and-skepticism-about-trade-foreign-investment/>. Acesso: 01/02/2016.

Figura 14 - Percepção global sobre negócios com outros países

Country Views of Trade & Job Growth

Does trade with other countries lead to job creation, job losses or does it not make a difference?



Note: Results for "no difference" not shown.

Source: Spring 2014 Global Attitudes survey, Q29.

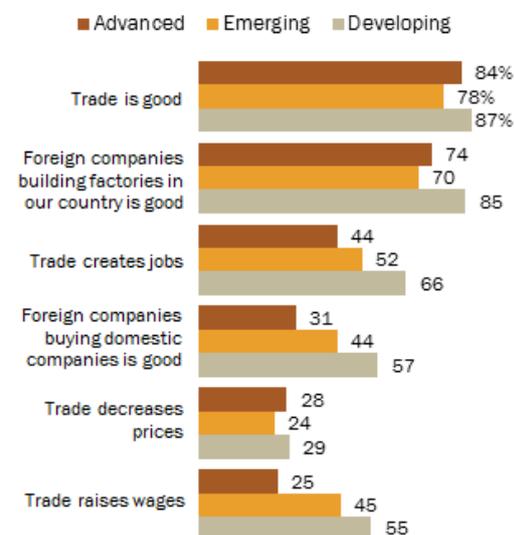
PEW RESEARCH CENTER

Fonte: PEW (2014).

A **Figura 14** ilustra que a percepção do benefício dos negócios com outros países varia de acordo com o nível da economia do país. Logo, quanto mais avançado um país sob a perspectiva econômica, maior é a preocupação social com os reflexos do negócio no mercado de trabalho. Em nações em desenvolvimento e emergentes, essa negociação mostra-se como uma oportunidade de crescimento e geração de emprego.

Figura 15 - Postura de países frente a negócios estrangeiros

Developing Nations Are Generally More Positive about Certain Trade Benefits



Note: Medians by country economic categorization.

Source: Spring 2014 Global Attitudes survey. Q27-Q32.

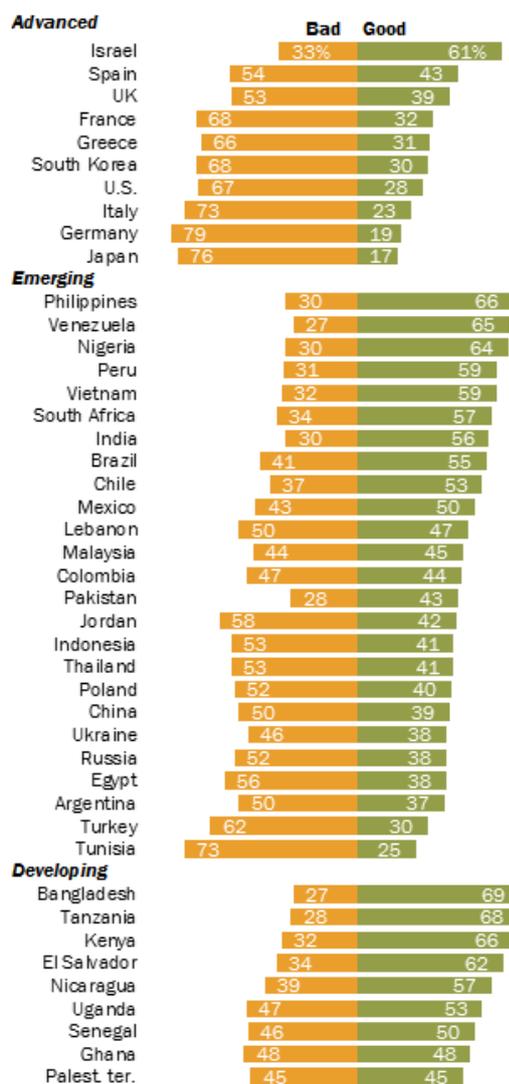
PEW RESEARCH CENTER

Fonte: PEW (2014).

Figura 16 - Opinião pública sobre a compra de empresa nacional por estrangeira

Publics Divided on Foreigners Buying Local Companies

Effect of foreign companies buying domestic companies on country



Source: Spring 2014 Global Attitudes survey. Q31.

PEW RESEARCH CENTER

Fonte: PEW (2014).

Conforme se observa das Figuras 15 e 16, a percepção de benefício do investimento estrangeiro na geração de postos de trabalho é maior entre os países emergentes e em desenvolvimento e não naqueles considerados avançados³⁶⁴.

³⁶⁴ Segundo PEW (2014), os países com economia avançada são: “France, Germany, Greece, Israel, Italy, Japan, South Korea, Spain, United Kingdom & the U.S.”. Por sua vez, nas economias emergentes incluem-se: “Argentina, Brazil, Chile, China, Colombia, Egypt, India, Indonesia, Jordan, Lebanon, Malaysia, Mexico,

Em relação aos efeitos da compra de empresas nacionais por estrangeiras, ou seja, *foreign companies buying domestic companies*, países avançados tendem a perceber negativamente esse fenômeno (**Figura 16**). No caso do Brasil, essa negociação empresarial é vista como positiva, enquanto que, nos EUA, ela é considerada maléfica à economia do país. Percebe-se que nações com desenvolvimento econômico mais avançado, como os EUA, tendem a ser mais pessimistas em relação à entrada de capital estrangeiro por meio de transações entre empresas.

Verifica-se que o fenômeno da aquisição de terras, por se tratar de um tipo de investimento estrangeiro, envolve empresas nacionais e estrangeiras, no Brasil e nos EUA, cuja compreensão tem se mostrado variável conforme a dinâmica própria de cada sociedade em perceber a presença estrangeira.

No que tange ao modelo regulatório sobre a aquisição de terras por estrangeiros, o Brasil não alcançou ainda o consenso na arena política e burocrática. O PL nº 2.889, de 2007, finalizado em 2012, e o PL nº 4.059, de 2012, buscam aperfeiçoar o atual arranjo institucional, com a diferença de que o primeiro projeto amplia o conceito de estrangeiro para incluir empresas nacionais com maioria de capital estrangeiro, enquanto que a segunda proposta restringe esse conceito ao excluir tal categoria empresarial do sistema de controle ³⁶⁵. Pelas discussões empreendidas nas arenas políticas e burocráticas, observa-se, então, que o *nó* ou *embate* encontra-se na vinculação ou não das pessoas jurídicas brasileiras.

O PL nº 2.289, de 2007, além das pessoas jurídicas brasileiras da qual participam pessoa estrangeira, natural ou jurídica, no poder de decisório empresarial, inclui as Organizações Não-Governamentais e a fundação particular no rol das instituições controladas.

Nigeria, Pakistan, Peru, Philippines, Poland, Russia, South Africa, Thailand, Tunisia, Turkey, Ukraine, Venezuela & Vietnam. Os países em desenvolvimento econômico são: “*Bangladesh, El Salvador, Ghana, Kenya, Nicaragua, the Palestinian territories, Senegal, Tanzania & Uganda*”.

³⁶⁵ O inteiro teor dos documentos produzidos no âmbito da CAPADR relativos à SUBESTRA 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, encontra-se disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/conheca-a-comissao/subcomissoes>. Acesso: 21/01/2016.

Já o PL nº 4.059, de 2012, considera também essas duas sociedades, acrescenta os fundos soberanos por estados estrangeiros, mas retira as empresas nacionais. Ambas as propostas não esclarecem os motivos das escolhas das opções sobre os tipos societários relacionados em seus textos³⁶⁶.

O PL nº 4.059, de 2012, seria potencialmente mais grave ao Estado e à sociedade “na medida em que retira do âmbito governamental a prerrogativa de monitoramento e controle sobre aquisição indireta de terras por estrangeiros, através de empresas nacionais” (BRANDÃO, 2016). Essa proposta canaliza o controle sobre a empresa estrangeira *in natura*, ou seja, a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no país, embora os dados atuais demonstrem a quase inexistência de informações sobre esse tipo societário e a prevalência de informações sobre pessoas físicas estrangeiras³⁶⁷. Segundo SALES (2016), “os números indicam que as transações com imóveis rurais envolvendo pessoa natural ou jurídica estrangeira são pequenos. A grande questão está nas empresas nacionais”.

Ambos os projetos convergem na exigência do assentimento prévio do CDN para aquisição de imóvel rural situado em área indispensável à segurança nacional, sendo idênticos os textos propostos em tal sentido. Entre as competências desse Colegiado está a “de propor os critérios e condições de utilização das áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo” e, ainda, “estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência

³⁶⁶ Entrevistas realizadas junto às Assessorias Parlamentares envolvidas com o PL nº 2.889, de 2007 e o PL nº 4.059, de 2012, indicam o desconhecimento sobre a atuação dos tipos de pessoas incluídos nos referidos projetos de lei no território nacional, assim como das eventuais justificativas para tal inclusão. Uma possível explicação poderia residir nas concessões florestais, entretanto, não se soube precisar as ocorrências de tais categorias nesse campo. Entrevistados nº 03 e 04. Câmara dos Deputados, em 23/10/2015.

³⁶⁷ Tomando-se como exemplo a faixa de fronteira, não foi possível identificar autorizações do CDN sobre aquisições de terras por estrangeiro realizadas por pessoa jurídica autorizada a funcionar no Brasil. Os atos de assentimento prévio do CDN para transações com imóveis rurais na faixa de fronteira, no período de 1995 até a conclusão deste trabalho, foram acessados a partir da página eletrônica: <https://www.sistema.planalto.gov.br/asprevweb/exec/index.cfm>. Acesso: 01/02/2016.

nacional e a defesa do Estado democrático” (Constituição, art. 91, §1º, III e IV). Pela abrangência de atuação, há potencialidades dessa unidade burocrática ao direcionamento político sobre o investimento estrangeiro em terra, e, nesse sentido, para ponderar os interesses econômicos e fundiários sob o manto da defesa nacional (BRANDÃO, 2016)³⁶⁸.

Analisando-se o espectro do CDN, não há impedimento para que essa instituição, integrada por Altas Autoridades da Nação³⁶⁹, coordene o jogo político de controle da aquisição de terras por estrangeiros (BRANDÃO, 2016)³⁷⁰. O Colegiado pelas suas características institucionais possui recursos de poder (norma e estrutura organizacional) para fomentar o envolvimento dos entes federativos, possibilitando a construção de cenário fundiário compartilhado sobre a titularidade de terras pertencentes a estrangeiro³⁷¹.

Aparentemente, controlar aquisições indiretas de terras em uma economia aberta é uma atividade de difícil realização não só para o Brasil. As evidências apontam no sentido de que o atual modelo regulatório não tem alcançado alguns fenômenos sociais relativos à negociação com terra. Diante da fluidez de uma economia aberta e da fragmentação do Estado em relação ao tratamento da presença estrangeira em terra agrícola no país, descortina-se a opção de se avaliar uma possível “quebra de paradigma”. A ruptura e

³⁶⁸ Entre os objetivos da defesa nacional estão: a garantia da soberania, do patrimônio nacional e da integridade territorial. Nesse sentido, ver: BRASIL. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm. Acesso: 26/01/2016.

³⁶⁹ O CDN é presidido pelo Presidente da República e é composto pelo Vice-Presidente da República, Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Senado Federal, Ministro da Justiça, Ministro de Estado da Defesa, Ministro das Relações Exteriores, Ministro do Planejamento, Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica (Constituição, art. 91).

³⁷⁰ “O CDN tem a capacidade de ver o todo, enquanto que setores como Incra, MAPA, MDIC possuem visão compartimentada do problema. Além do mais, há potencialidades nesse Colegiado já que é um órgão de consulta do Presidente, podendo-se valer do seu *status* no Executivo [órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático] para opinar no direcionamento de determinadas políticas. Como ele é consultado no caso de aquisição de terras por estrangeiros na faixa de fronteira, seria uma ferramenta a ser explorada” (BRANDÃO, 2016).

³⁷¹ Segundo a lei de organização e funcionamento do CDN, “[o]s órgãos e as entidades de Administração Federal realizarão estudos, emitirão pareceres e prestarão toda a colaboração de que o Conselho de Defesa Nacional necessitar, mediante solicitação de sua Secretaria-Executiva” (art. 6º). BRASIL. Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8183.htm. Acesso: 26/01/2016.

a construção de um novo modelo, entretanto, enseja o cuidado de se considerar o caldo cultural que cada sociedade e suas instituições estão imersas.

Explorando-se ainda os textos dos mencionados projetos de lei e os debates a eles referidos, nota-se que não há, a princípio, uma mudança de referência em relação ao arranjo institucional adotado desde a década de 70. Uma primeira evidência encontra amparo na permanência do momento de intervenção do Estado na esfera privada nas propostas legislativas, ou seja, mantém-se essa intervenção *antes* da concretização do negócio entre as partes. Outra é no sentido da inexistência de previsão de compartilhamento de atribuições entre entes federativos, “o que seria plenamente possível mediante a introdução de um sistema nacional de controle de terras” (VIEIRA JÚNIOR, 2016)³⁷².

Os dados atualmente existentes indicam que o *bypass* à Lei nº 5.709, de 1971, tem ocorrido ao fundamento de os particulares não encontrarem outros meios dentro do sistema regulatório para garantirem o negócio, em face da fluidez e rapidez imposta à transação, em um ambiente econômico aberto ao investimento estrangeiro e da morosidade de instituições burocráticas. Uma discussão que se impõe é no sentido do “modelo que o governo deseja para controlar a compra de terras”, sabendo que “o entrave está nas transações realizadas por meio de empresas nacionais sob comando estrangeiro” (SALES, 2016)³⁷³.

Entre controle *a priori* ou *a posteriori* das aquisições de terras por estrangeiros, uma indagação de relevo é saber se o Estado, após cinco anos do parecer da AGU, adquiriu capacidade para modificar o modelo vigente a partir dos dados disponíveis (VIEIRA JÚNIOR, 2016), já que “a efetividade é desenhada no tempo, mas idealmente

³⁷² “É perigoso abrir o controle por falta de informações. Porém, nada impede manter o controle prévio e introduzir um sistema nacional de compartilhamento de atribuições, à semelhança de outras políticas. Cada ente federativo ficaria responsável sob a perspectiva do controle das aquisições de terras por estrangeiro. É um caminho a explorar” (VIEIRA JÚNIOR, 2016).

³⁷³ “Precisamos estudar uma fórmula sobre *como* ocorrerá o controle em empresas nacionais titulares de imóveis rurais sob controle estrangeiro” (SALES, 2016).

precisamos de dados”. Desse modo, uma possível “quebra de paradigma” começaria com a construção de uma base confiável de dados para a tomada de decisão³⁷⁴.

Há uma tendência atual ao uso no ambiente político e burocrático da expressão “ameaça à soberania” e não “ameaça à segurança nacional”. Essa mudança de percepção, especialmente frente ao fenômeno da aquisição de terras por estrangeiros, sinaliza a adaptação brasileira às novas circunstâncias. Diferentemente dos EUA, essa adequação não advém das consequências de ataques terroristas, mas de uma conformação da diretriz constitucional de 1988, que rompeu com a política de segurança nacional, passando a compreender o risco à segurança nacional, em linhas gerais, como um risco à segurança do Estado e da sociedade³⁷⁵.

No modelo americano, não há imposição de barreiras burocráticas *antes* da concretização do negócio pelos particulares. Tal ausência não significa um enfraquecimento das instituições ou tampouco a perda do controle do Estado sobre as negociações, mas sim a conciliação da trajetória histórica da política econômica *open-door* com a política regulatória. Esse modelo recebe críticas negativas, especialmente em relação às multas aplicadas aos particulares que não atendem aos requisitos impostos pela AFIDA. Entretanto, diferentemente do Brasil, o modelo americano não se encontra questionado na arena política e burocrática, indicando uma aparente estabilidade do marco regulatório adotado desde a década de 70.

³⁷⁴ “Se é difícil garantir o *enforcement* da Lei nº 5.709, de 1971, pelos meios atuais, não há garantia de sucesso em relação a um controle posterior à compra. Será que cinco anos depois do parecer da AGU, o país reúne condições para abrir mão do controle prévio? Essa é a grande questão para a mudança de um modelo” (VIEIRA JÚNIOR, 2016).

³⁷⁵ Na Assembleia Constituinte, o assunto “defesa e segurança do Estado e da sociedade” foi tratado na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança. Essa Subcomissão se chamaria “Subcomissão de Segurança Nacional”; entretanto, “ela se chamou Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, o que significava uma mudança importante de perspectiva, segundo intervenção do constituinte Roberto Brant, na terceira audiência pública, ao reforçar que não se tratava de debates no contexto político da Constituição de 1967, ou da Constituição de 1969” (BACKES; AZEVEDO; ARAÚJO, 2009, p. 264).

Não foi possível identificar macro diretriz política no sentido de considerar o zoneamento ecológico-econômico e a convergência de entendimento federativo sobre a vocação natural das terras no país, especialmente de nível estadual e municipal, na orientação sobre o uso e a exploração de imóveis rurais adquiridos por estrangeiros em seu âmbito de jurisdição³⁷⁶. Na medida em que o poder público não define o interesse nacional no uso e exploração, tal planejamento tende a ser assumido pela esfera privada³⁷⁷.

Brasil e EUA normatizam a aquisição de terras por estrangeiros impondo uma série de exigências ao particular³⁷⁸. Essa teia normativa, por vezes confusa, é encabeçada por unidades burocráticas do Executivo federal. A dificuldade de compreensão nos EUA é agravada pela autonomia dos estados em gerir o exercício do direito de propriedade sem a responsabilidade institucional de alinhar entendimento sobre esse assunto. Essa ausência de uniformização pode encontrar uma possível explicação na inexistência de unidade burocrática com perfil de coordenação do tema e com recursos de poder que sejam capazes de envolver os três níveis de governo em todo o território. No modelo americano, não há envolvimento do CFIUS com a AFIDA (JONHSON, 2015), embora esse Colegiado inclua o setor agrícola e de abastecimento ao rol de vulnerabilidades de infraestruturas críticas. No caso brasileiro, há

³⁷⁶ De acordo com o pacto federativo e com o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), o zoneamento ecológico-econômico (ZEE) é executado de forma compartilhada entre a União, os estados e os municípios. De fato, de acordo com a lei complementar nº 140/2011, que fixa normas para a cooperação entre os entes da federação no exercício da competência comum relativa ao meio ambiente, prevista no artigo 23 da Constituição Federal de 1988, constitui ação administrativa da União a elaboração do ZEE de âmbito nacional e regional, cabendo aos estados elaborar o ZEE de âmbito estadual, em conformidade com os zoneamentos de âmbito nacional e regional, e aos municípios a elaboração do plano diretor, observando os ZEEs existentes (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2016).

³⁷⁷ “Há uma dificuldade de se avaliar os projetos de exploração nos imóveis a serem adquiridos por estrangeiros. A Instrução Normativa de 2012, envolvendo MDA, MAPA, MDIC e Mtur veio melhorar essa análise já que o planejamento é do particular” (SALES, 2016).

³⁷⁸ Incra e Receita Federal têm alinhado entendimento para integrar sistemas no sentido de vincular o Número do Imóvel na Receita Federal (Nirf) ao SNCR. “Acredita-se que em pouco tempo tenhamos um cenário mais confiável da titularidade de terras no país” (SALES, 2016). A Instrução Normativa Conjunta RFB / INCRA nº 1581, de 17 de agosto de 2015, encontra-se disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=67113>. Acesso: 26/01/2016. Existem, ainda, outros sistemas que, se compartilhados, possuem a capacidade de oferecer um cenário mais amplo das negociações com imóveis rurais no Brasil. Atualmente, o SNCR e o SISNATE, conduzido pelo Incra; a Declaração sobre Operações Imobiliárias (DOI), realizada pelos Cartórios de Registro de Imóveis nos diversos estados da federação, e os atos de assentimento prévio do CDN, elaborados pela SE/CDN para autorizar transações diretas e indiretas com imóveis rurais em faixa de fronteira, possuem potencialidades à identificação do titular ou detentor da propriedade da terra.

relacionamento do CDN, com o Incra, por meio de sua Secretaria-Executiva, mas esse vínculo burocrático não ocorre em virtude da coordenação do assunto pelo Colegiado.

No que tange ao modelo americano, o núcleo AFIDA não divulga o leque de restrições ao acesso à propriedade da terra no território a partir das normas estaduais. O arranjo burocrático de nível federal direciona o particular ao fiel cumprimento das regras impostas pela AFIDA. Isso faz com que o investidor não possua um real cenário para deter terras naquele país. Embora o controle seja único e exercido pelo governo federal, as limitações ao exercício do direito de propriedade são variáveis e a depender do estado pode inviabilizar o empreendimento. Nesse sentido, o oferecimento de informações mais abrangentes ao investidor em terra, além daquelas inerentes à AFIDA, não se configuraria um tipo de interferência na autonomia dos entes federativos, mas uma atuação coordenada entre eles na divulgação de informações e exigências aos particulares.

Destaca-se uma *limitação* da máquina burocrática nos dois países em alcançar o núcleo da empresa nacional, com o objetivo de aferir a titularidade estrangeira de terras, considerando as características das negociações em um ambiente de economia aberta. Nos EUA, no entanto, *há uma confiança* no sistema implementado (JONHSON, 2015) e o uso da expertise ou *know-how* tende a se caracterizar como um instrumento esclarecedor e auxiliar ao cumprimento das exigências da AFIDA, especialmente em virtude das pesadas multas impostas à esfera privada. No Brasil, as evidências indicam que o atual modelo regulatório *não oferece credibilidade* aos órgãos controladores, diante da dificuldade de obtenção de dados, e aos investidores que utilizam métodos alternativos para garantir o negócio diante de entraves burocráticos.

Avaliar uma “quebra de paradigma” para o caso brasileiro significa romper ou interferir na trajetória histórica de controle da aquisição de terras no país, seja aperfeiçoando o atual sistema por meio de instrumentos burocráticos inovadores, ou

modificando a perspectiva de controle. Em qualquer dos casos, ressalta-se o papel relevante das unidades burocráticas na medida em que, a partir das próprias experiências dentro do sistema regulatório, são potencialmente capazes de identificar as possíveis falhas ou êxitos de normas e rotinas com vistas à construção de um novo marco regulatório.

As evidências deste trabalho apontam para uma disjunção de norma e fatos em ambos os países no que se refere à identificação do comando de uma empresa nacional detentora de terras agrícolas em ambiente de política *open-door* ao investimento estrangeiro. Este capítulo buscou dialogar com as diferentes realidades advindas da aquisição de terras por estrangeiros, sinalizando caminhos para discussões, fomentando ideias e linhas de ação, sem a pretensão de solucionar os embates políticos ou burocráticos, ou de esgotar as possibilidades de ajustes de modelos regulatórios no Brasil e nos EUA.

CONCLUSÃO

Os estudos aqui realizados indicam que, no processo de formação do Estado americano e brasileiro, o tratamento dado a terra possuiu nascedouro semelhante. Brasil e EUA, ainda como colônias, sofreram pressões de suas respectivas Coroas, que viam naquele Novo Mundo ou *New World* a oportunidade de fortalecer o seu poderio econômico a partir da fonte de riqueza representada pela terra.

Ambos os países também herdaram valores institucionais de suas Coroas. A fluência de valores encontrou na titularidade da terra uma das suas maiores expressões conservadoras, especialmente porque os estrangeiros não inspiravam lealdade e, nesse sentido, o processo de reconhecimento da titularidade da terra configurava uma ameaça às “donas das terras”, ou seja, à Coroa portuguesa e britânica.

Nos EUA, a divisão social entre “nós” e “eles” se mostra mais evidente na medida em que os americanos teriam sido, inicialmente, estrangeiros em seu próprio território, e também em virtude do processo de conformação social possuir movimento cíclico naquele país, ou seja, a questão da identidade ainda se mantém como tema permanente na nação que se intitula *Nation of Immigrants*.

No Brasil, embora com origem também marcada pela centralidade da Coroa no processo de exploração no *Urwald*, o povo que ali começava a se formar estava imerso em um caldo cultural voltado para o sentido de “a todos englobar”, ou seja, o estrangeiro não era visto como “eles” e sim um “conosco”, cuja maior evidência burocrática estaria no reconhecimento automático da cidadania brasileira, no início da República. Em outras palavras, o estrangeiro manter-se-ia como tal, por opção própria dentro do período republicano que se iniciava.

A maneira de compreender o estrangeiro no Brasil e nos EUA pode sugerir uma possível explicação à aceitação ou não da presença estrangeira em empresas domésticas, em virtude de essa participação representar a geração ou perda de postos de trabalho a depender da sociedade. Assim, uma linha de investigação dedicada a extrair uma inferência explicativa sobre a reação da sociedade em relação à presença estrangeira favorecida pela política *open-door*, mostra-se relevante à compreensão dos níveis de restrições ao investimento estrangeiro.

A investigação indica que a preocupação do Estado com a aquisição de terras varia conforme este país é visto no sistema internacional. Assim, em determinados períodos históricos os Estados, organizações políticas no mundo de relações internacionais, ficam mais ou menos preocupados com a presença estrangeira. Embora esta investigação tenha se dedicado a uma abordagem institucionalista e burocrática do fenômeno, foi possível perceber que em certos momentos o Brasil e os EUA foram cobiçados e reagiram à pressão externa por meio de mecanismos burocráticos. Nota-se que quanto mais um país é percebido no sistema internacional, mais forte é a pressão e, conseqüentemente, maior é a sua reação ao estrangeiro. Sob a abordagem de poder, quanto mais hegemônica a posição de determinado Estado dentro da teia de Estados, menor sua preocupação sobre a aquisição de terras por estrangeiros. Quanto menos hegemônico mais preocupação. Entretanto, por se tratar de perspectivas das relações internacionais, destaca-se aqui a importância de se avançar nessas linhas de pesquisa.

EUA e Brasil desenvolveram suas próprias maneiras em lidar com a terra, a partir da experiência cultural herdada da Inglaterra e Portugal, respectivamente. Os EUA, em um primeiro momento na história, tenderam a ver a terra como bem patrimonial, inclusive em virtude da herança cultural recebida da Coroa britânica. Porém, a necessidade de romper com as tradições britânicas para fazer nascer uma nova nação, principalmente com instituições

fortes e economia capaz de prosperar no novo continente, fez com que a concepção da terra sofresse uma adaptação às novas circunstâncias, ou seja, deixasse de possuir uma abordagem patrimonialista para assumir a feição de bem de produção ou econômico.

Por sua vez, o Brasil que foi formado às avessas, ou seja, a partir da estrutura portuguesa enraizada no período colonial, manteve a visão patrimonialista sobre a terra sem sofrer a ruptura institucional experimentada pelos EUA. Essas diferentes visões sobre a terra, no nascimento do Estado federado nos dois países, aparentemente ensejaram trajetórias institucionais diversas, especialmente no que se refere ao momento da intervenção do Estado nas negociações imobiliárias envolvendo particulares.

Os estudos aqui realizados sinalizam no sentido de que a perspectiva econômica adotada pelos EUA sobre a terra favoreceu a introdução de mecanismos de controle após o movimento do mercado, ou seja, *depois* da transação entre as partes, num movimento *open-door* ao capital estrangeiro. No Brasil, a abordagem patrimonialista sobre a terra juntamente com a política de segurança nacional tenderam a direcionar a intervenção do Estado para *antes* da conclusão dos negócios, indicando a tendência a um *closed-door* ou “portas fechadas” ao investimento até o cumprimento de exigências perante o órgão regulatório.

Essas evidências, entretanto, não autorizam afirmar que os EUA vêem a terra tão somente como um bem econômico e como tal deixam a negociação entre as partes livre de intervenções do Estado, enquanto que o Brasil a enxerga como uma extensão do patrimônio federal na esfera privada. O que é possível afirmar é que os dois países interferem na esfera privada em momentos distintos e, sendo assim, os EUA tenderia mais ao *open-door*, enquanto que o Brasil para o *closed-door*, uma vez que a entrada de capital externo somente é autorizada após aprovação de unidades burocráticas do Executivo federal.

Uma linha de pesquisa para avançar estudos sobre a presença patrimonialista na burocracia brasileira para garantir luxos e privilégios a um grupo minoritário, ainda em momento recente, mostra-se relevante diante das evidências advindas das medidas adotadas pelo governo federal no final de 2015, as quais visaram reduzir gastos na máquina estatal como estratégia de enfrentamento à crise econômica. O prosseguimento de investigação científica em tal sentido pode auxiliar na compreensão da simbiose existente entre Estado, política e burocracia no séc. XXI.

Analisando-se o *framework* americano, verifica-se que os debates para formulação da AFIDA caminharam rumo à política *open-door* e, nesse sentido, direcionaram a regulação da máquina estatal para *depois* da negociação de terras na esfera particular. No caso brasileiro, a configuração da Lei nº 5.709, de 1971, alinhou-se mais para a política de segurança nacional, uma vez que os fundamentos de abertura da economia ficaram mais evidentes com a reforma constitucional de 1995.

Depreende-se, assim, que a relação capitalista dentro da sociedade americana e brasileira não é apenas um fenômeno econômico, mas também cultural, e o modo de ver a terra em cada um desses países teve reflexo na configuração dos seus mecanismos institucionais de controle. Desse modo, EUA e Brasil sofreram ondas de cobiça estrangeira em terra, reservaram momentos políticos institucionais para discutir esse fenômeno e tomaram decisões relevantes em relação à política regulatória. Entretanto, cada um desses países expressaram abordagens institucionais diferentes para lidar com o mesmo assunto a partir das circunstâncias relevantes que cada país experimentou.

No final dos anos 70, o Congresso americano conduziu os debates na arena política sobre a onda de interesse estrangeiro, buscando, entretanto, manter o padrão da política *open-door* ao capital externo e sinalizando um governo não interventivo ante a fluidez de negociações de mercado. Porém, diante da pressão externa sofrida, principalmente aquela

advinda da opinião pública, a opção política *open-door* foi acompanhada da introdução de dois mecanismos de controle do investimento estrangeiro: o IITSA, em 1976, e a AFIDA, em 1978.

O Brasil, por sua vez, após passar por períodos alternados de intervenção militar, enfrentar escândalos fundiários e ter dificuldades institucionais em introduzir uma reforma agrária mesmo diante da histórica concentração de terras nas mãos de uma minoria, optou em formular a Lei nº 5.709, de 1971, sob o argumento principal de se proteger a segurança nacional frente à demanda internacional por terras no país e à dificuldade de se controlar tais aquisições por meio dos mecanismos institucionais até então existentes. Veja que o tratamento dado ao investimento estrangeiro no país como fluxo de capital, na década de 60, por meio da Lei nº 4.131, de 1962, não sofreu alteração quando das discussões da Lei nº 5.709, de 1971, como ocorreu com lei de mesma natureza nos EUA.

Especificamente em relação à AFIDA e à Lei nº 5.709, de 1971, a centralidade na condução do controle está na esfera federal. Uma possível explicação para a centralidade desse controle reside no fato de a União deter o poder decisório para manter a segurança nacional e as relações com entes internacionais. Os estudos identificaram uma tradição histórico-institucional no Brasil e nos EUA, no sentido do ente federal controlar a aquisição de terras por estrangeiros, uma vez que um número crescente de aquisições tenderia a fragilizar a segurança da nação. A investigação percorreu caminhos no plano vertical de análise da burocracia estatal e ainda “abriu” a máquina burocrática de nível estadual, não localizando uma atuação cooperada ou parceira entre entes da federação, embora uma ameaça à segurança nacional possa vir afetar, pela sua natureza, o Estado e a sociedade, sem distinguir níveis de governo.

Ambos os países, na década de 70, constataram falha burocrática no controle, inconsistência essa advinda, em grande medida, da deficiência dos mecanismos

institucionais de nível federal. A investigação realizada evidenciou imprecisões e complexidades no aparato burocrático, as quais se mostravam prejudiciais ao próprio Estado. A base para o aperfeiçoamento do aparato regulador ficou ancorada fortemente na necessidade de se garantir a segurança nacional e, assim, proteger o interesse nacional. Esse debate envolveu políticos e burocratas na esfera federal, evidenciando-se que o ente federativo que maneja recursos de poder (normas, rotinas e pessoal) e estratégias decisórias nessa área governamental de controle é sempre de nível federal no Brasil e nos EUA.

Brasil e EUA assemelharam-se na deficiência da máquina estatal em dimensionar a concentração de propriedade em mãos estrangeiras na década de 70, reconhecendo tratar-se de um velho fenômeno que já ocupava a agenda de governos anteriores sem soluções institucionais. Com a formulação e a implementação da AFIDA, os EUA aparentemente pacificaram as questões burocráticas referentes à ameaça estrangeira em terras agrícolas. No caso brasileiro, mesmo com a edição da Lei nº 5.709, de 1971, esse fenômeno ainda ocupa a agenda política e burocrática, não havendo propostas consensuadas sobre o âmbito de atuação do governo federal frente às empresas nacionais com capital estrangeiro e, conseqüentemente, não há convergência em relação a um novo modelo regulatório.

Nos EUA, o argumento referente à autonomia dos estados federados como elemento do federalismo, que dificultava o diagnóstico sobre a titularidade estrangeira em terras americanas, chamou a atenção na arena política. Entretanto, essa dificuldade não ensejou a formulação de política regulatória para incluir os estados nos mecanismos de controle do governo federal, bem como a opção política concretizada na AFIDA manteve as relações federativas pactuadas no processo de formação do Estado americano sobre a autonomia dos estados federados em sua área de jurisdição. O fator federativo de autonomia estadual, entretanto, não é evidenciado no Brasil, em virtude da própria natureza da formação

de sua federação, onde a nação surgiu depois do Estado. Nesse sentido, um campo de investigação a ser aprofundado é sobre a autonomia dos entes federativos no compartilhamento de responsabilidades institucionais baseada em fatores de soberania e segurança nacional.

Os dois países compartilharam, ainda na década de 70, a mesma insegurança institucional, uma vez que o mapeamento até então desenvolvido pelas unidades burocráticas dentro da máquina estatal apresentava apenas a ponta do *iceberg*, dada a insuficiência dos mecanismos disponíveis para identificar a presença estrangeira em terra agrícola em todo território.

Um grupo de estados americanos mantém mecanismos de restrição à aquisição de propriedade por estrangeiros e os relacionam ao exercício do direito de propriedade em si. Outros estados ao fazerem menção sobre o controle estabelecido pelo governo federal por meio da AFIDA, não relacionam tal referência a uma possível atividade de cooperação com o governo federal no campo regulatório. A esfera federal, por sua vez, não prevê atuação cooperada com níveis diferentes de governo nessa área. Porém, em virtude dos limites impostos à presente investigação, uma linha de pesquisa a ser explorada é no sentido de identificar as possíveis explicações às atuais de restrições de nível estadual, seu amparo no mundo real, especialmente considerando os fenômenos migratórios.

Mesmo após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, os EUA aparentemente mantiveram o governo federal na centralidade decisória sobre o investimento estrangeiro por razões de segurança nacional, optando por elastecer o conceito para abarcar a segurança interna, inclusive a relativa às infraestruturas críticas. Esse elastecimento trouxe atribuições fragmentadas e autônomas para o interior do Executivo federal, considerando a variedade de programas setoriais implementada no país. No entanto, não foi possível identificar o envolvimento dos entes estaduais e locais no processo decisório do CFIUS para

avaliação do impacto do investimento estrangeiro em setores estratégicos. Assim, uma investigação dedicada a explorar o nível de envolvimento dos entes estaduais e locais no processo decisório sobre o investimento estrangeiro em setores estratégicos, após os ataques terroristas nos EUA, mostra-se relevante à compreensão dos arranjos institucionais do Estado com base na segurança nacional.

Além da centralidade da esfera federal na condução do controle da aquisição de terras por estrangeiros, os estudos indicam a existência de fissuras - *cracks* - no sistema de controle, as quais são resultantes de uma rede intrincada de exigências imposta pela Lei nº 5.709, de 1971, e pela AFIDA, rede esta que dificulta a compreensão do particular sobre a malha organizacional a que está vinculado.

Brasil e EUA incluem no conceito de estrangeiro para fins de controle da aquisição de terras, além dos indivíduos e pessoas jurídicas estrangeiras, as empresas nacionais com participação estrangeira. Observa-se assim que ambos os países se preocupam com a identificação da participação indireta na compra de terras e variam os seus níveis investigativos perante o particular, a partir de uma diretriz burocrática de análise abrangente em relação ao estrangeiro. No caso brasileiro, sujeita-se ao regime da Lei nº 5.709, de 1971, a pessoa jurídica brasileira da qual participem, *a qualquer título*, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social. No exemplo americano, explora-se o *significant interest* ou *control substantial* de participação estrangeira em empresa doméstica como hipótese de incidência da AFIDA.

No caso americano, a opção política de incluir o mapeamento da titularidade estrangeira da terra em empresas domésticas foi consolidada no momento da formulação e implementação da AFIDA. No brasileiro, tal opção foi introduzida originalmente na Lei nº 5.709, 1971, sofreu períodos de descontinuidade em virtude de interpretações jurídicas, com

força normativa, oriundas do Executivo e ainda é objeto de questionamento, especialmente judicial.

No entanto, Brasil e EUA compartilham da mesma dificuldade de identificação da nacionalidade do proprietário ou possuidor, principalmente quando o titular é uma empresa nacional com participação estrangeira. Ambos os países não possuem mais que **1%** de seu território sob titularidade estrangeira. No entanto, esse quantitativo tende a não refletir a realidade fundiária diante da dificuldade de se identificar o nível de participação estrangeira em terra agrícola. Em outras palavras, os dois países ainda compartilham da mesma preocupação com a ponta de um *iceberg*, haja vista que a fluidez das transações em uma economia de mercado aberto somada às habilidades dos particulares em adaptar-se às regras do jogo de controle evidenciam um tipo de limitação do Estado no exercício do poder regulador.

Brasil e EUA permanecem na trajetória institucional de dificuldade em identificar *quem* efetivamente detém o controle empresarial de empresa doméstica titular de terra. Devido à fluidez da economia, especialmente em virtude da dinâmica com que grupos empresariais se ajustam às conjunturas dos países, outros mecanismos de controle merecem ser avaliados. Uma possível estratégia burocrática é agregar exigências em relação ao projeto a ser desenvolvido pelo estrangeiro, de maneira que o interesse nacional prevaleça frente ao estrangeiro no que se refere ao uso e à exploração da terra. Nesse sentido, uma linha de investigação dedicada a explorar os mecanismos de controle do Estado na implantação de planos privados em terras agrícolas no país hospedeiro, mostra-se relevante à compreensão dos níveis de intervenção estatal em setores estratégicos e de interesse estrangeiro.

Existe relação direta entre o tipo de federalismo e o controle da aquisição de terras por estrangeiro, na medida em que cabe ao governo federal conduzir essa política regulatória e, nesse sentido, os mecanismos são configurados sob a perspectiva dessa esfera

governamental, havendo uma desigualdade de poder dentro da burocracia estatal. O controle do governo federal, de acordo com os atuais modelos implementados no Brasil e nos EUA, ocorre de forma unilateral e autônoma ao fundamento de tratar-se de preocupação governamental inerente à garantia da segurança nacional. Assim sendo, tem-se um sistema centralizado e com tendência ao tipo de federalismo *layer cake* em ambos os países. Entretanto, a centralidade da esfera federal não é fator suficiente para assegurar esse controle, já que as habilidades do particular, por meio do jeito e do *know-how*, em lidar com as exigências legais em um ambiente de política econômica aberta ao investimento estrangeiro, tendem a induzir uma fragilização no sistema regulatório.

No exemplo brasileiro, será que o modelo federativo atual oferece espaço real para os estados atuarem em parceria com o governo federal? Em que medida os estados podem contribuir no controle? Dialogando com os achados desse trabalho, nota-se que há uma tendência em direcionar a responsabilidade institucional ao ente federal na medida em que há envolvimento do Congresso e, do mesmo modo, nota-se uma trajetória histórica remetendo questões que envolvem estrangeiros e segurança nacional à esfera federal. No entanto, a segurança nacional envolve um senso de adaptabilidade por meio de um processo de correção e reajustamento permanente em face dos fatos novos. Assim compreendendo, o compartilhamento de soberania (*Matrix-Model*) entre os três níveis de governo em relação à aquisição de terras por estrangeiros, onde a distribuição de poder não é baseada na noção hierárquica em forma de pirâmide, tende a favorecer o controle, uma vez que possibilita a conjugação dos mecanismos regulatórios sobre o uso e a exploração da terra, a partir da experiência local e estadual, com aqueles referentes à titularidade do imóvel rural por meio de instrumentos nacionais. Diante da volatilidade de uma economia *open-door*, onde os arranjos empresariais possuem dinâmica própria e diferente da máquina burocrática, os instrumentos regulatórios focados mais na terra, que em seu titular, tendem a fortalecer o controle do

Estado, especialmente porque nacionais e estrangeiros estão igualmente obrigados ao cumprimento da função social da propriedade.

Este trabalho explorou a distribuição de poder do Estado e ao “abrir a máquina burocrática”, verificou-se que não há distribuição de poder no plano vertical, no tocante ao controle da aquisição de terras por estrangeiros, constatando-se um Estado fragmentado do tipo *layer cake*. Ademais, as evidências indicam que mesmo havendo a centralidade do poder na esfera federal, existe uma fragmentação horizontal nesse nível governamental, haja vista que as unidades burocráticas federais que possuem responsabilidade institucional no controle atuam de forma autônoma e com recursos de poder próprios.

Foram identificadas ambiguidades e inconsistências no funcionamento da máquina burocrática em ambos os países, principalmente em relação à falta de clareza nas informações desejadas do particular e ao momento de submissão dos particulares às exigências legais, especialmente quando as imposições mostram-se incompatíveis, a princípio, com a velocidade e a fluidez das transações em uma política econômica *open-door*. Desse modo, a compreensão social sobre o arranjo institucional de controle é elemento relevante, na medida em que mecanismos alternativos podem ser manejados pelos particulares para alcançarem a titularidade sobre a terra, seja dando um *bypass* na lei ou valendo-se das brechas ou *cracks* do sistema para viabilizar a negociação.

A complexidade existente na estrutura de governo americana e brasileira para a imposição ao estrangeiro de um *framework* especial para aquisição de terras é fator que merece destaque, na medida em que essa aparente confusão no estabelecimento de exigências a serem cumpridas tende a manter a negociação na esfera privada, retirando, assim, a capacidade do Estado controlar aquisições. No entanto, no exemplo americano, não foi possível identificar manobras ou *bypass* à AFIDA, mas o uso do *know-how* como método a

atender exigências. Desse modo, explorar a força das organizações burocráticas nesse campo regulatório é uma linha de pesquisa importante, considerando a relevância do papel das instituições na produção de resultados sociais e políticos.

Segundo o campo de investigação proposto neste trabalho, foi possível constatar que não há distribuição de poder de controle da aquisição de terras por estrangeiros entre esferas governamentais, uma vez que não há dois ou três níveis burocráticos diferentes atuando nessa mesma área de atuação governamental. Sendo assim, burocratas da esfera federal do Brasil e dos EUA trabalham com focos de preocupação distintos do nível estadual, ou seja, os entes federativos não trabalham juntos nessa política regulatória.

Os estudos até o momento conduzidos evidenciaram, então, que não há mistura ou entrelaçamento (*mix*) de leis na raiz do sistema de controle, uma vez que cada esfera governamental é independente em seu nível de ação. Assim, não foi possível identificar um *mix* de poder, recursos ou programas entre governo federal, estadual e municipal nesse campo de atuação de governo. Diante disso, é possível argumentar que o arranjo institucional do Estado em tal sistema é do tipo de federalismo *layer cake* no Brasil e nos EUA.

As tensões entre esferas federativas em relação à propriedade estrangeira são pressões internas típicas do sistema federativo e evidenciam a divisão de poderes entre entes federados, com vistas a preservar a autonomia em cada área governamental, utilizando-se inclusive do Judiciário. Em outras palavras, essas tensões asseguram o tipo de federalismo *layer cake* quando o assunto de preocupação é o controle da aquisição de terras por estrangeiros.

De acordo com o argumento teórico de Grodzins, seria *difícil* encontrar um campo de preocupação governamental que não envolva os três níveis federativos. Este trabalho contribui ao debate iniciado pelo autor para argumentar que, no caso do controle da aquisição de terras por estrangeiros, há centralidade do governo federal e, pelos dados

levantados nesta investigação, não há envolvimento das demais esferas federativas nessa área de preocupação governamental nos EUA. Em complemento a Grodzins (1966), as evidências indicam que operacional e institucionalmente o sistema de controle de terras nos EUA e no Brasil é do tipo *layer cake*, já que há exclusividade de jurisdição do governo federal no assunto.

Na teoria de Grodzins, mesmo em uma atividade pura do governo federal americano haveria responsabilidade direta ou indireta das esferas estaduais e locais. Ocorre que nos EUA, os estados manifestam seus interesses frente à propriedade estrangeira em si, sem a preocupação com o mapeamento do nível de estrangeirização, ou de domínio estrangeiro, na sua área territorial e, ainda, sem a obrigação legal de compartilhar dados sobre a titularidade da terra.

Brasil e EUA seriam semelhantes no desenho *layer cake* de divisão de competências federativas. A ausência de cooperação é evidenciada nos debates, rotinas, normas e estratégias decisórias adotadas por elites políticas na determinação dos resultados na arena política e burocrática de formulação e implementação da Lei nº 5.709, de 1971, e da AFIDA. Igualmente, não foram identificados mecanismos institucionais em ambos os países, que coordenem o jogo político de controle da aquisição de terras por estrangeiro, ou seja, não foi possível constatar o envolvimento coordenado de entes federativos no assunto.

Legislativo, Executivo e Judiciário apresentaram importantes resultados na condução da política pública regulatória. No entanto, os debates travados em cada uma dessas esferas institucionais focaram em assegurar o sistema federativo do tipo *layer cake* e não ventilaram preocupação no sentido de o Estado dotar a máquina burocrática de instrumentos de cooperação entre diferentes níveis de governo, com vistas a possibilitar o compartilhamento de responsabilidades federativas no controle.

A queixa relativa à precariedade dos dados existentes sempre esteve presente nos debates políticos e burocráticos sobre a avaliação de impacto do nível de propriedade estrangeira no Brasil e nos EUA. Ambos os países buscaram aperfeiçoar a máquina regulatória, sendo que o Brasil pelos dados até o momento levantados ainda discute o modelo de controle adotado.

O fator cultural mostrou-se relevante à compreensão do poder do Estado no sistema regulatório. Enquanto por um lado a esfera federal possui autonomia e centralidade de poder no campo de atuação, em virtude da atração advinda, especialmente, do assunto segurança nacional; por outro, essa centralidade não se mostra suficiente para garantir o controle, haja vista as habilidades do particular, por meio do jeito ou do *know-how*, em lidar com as exigências legais em um ambiente de economia de mercado aberto. Assim, as evidências deste trabalho apontam que a centralidade do governo federal na condução da política regulatória tende a ser fragilizada por manobras, drible ou *bypass* à lei, métodos facilitados pelas fissuras ou *cracks* do sistema regulatório.

Entre os achados deste trabalho, está a evidência de que o conceito de segurança nacional mantém-se dinâmico, corrigindo-se e reajustando-se a fatos novos. Esse conceito evoluiu nos EUA para incluir a segurança interna por meio do controle das infraestruturas críticas, indicando sua adaptação às circunstâncias advindas dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. No Brasil, destaca-se a adaptação da abordagem de segurança nacional às novas bases republicanas introduzidas pela Constituição de 1988, na medida em que as instituições burocráticas passaram a dar especial atenção à soberania do país no controle do investimento estrangeiro em terras, considerando-as ativos imobiliários, como medida de segurança ao Estado e à sociedade. Logo, o conceito de segurança nacional avançou ao considerar a terra como ativo econômico e, dessa forma, englobando o controle do

capital estrangeiro como instrumento à segurança interna para garantia da soberania na ordem econômica.

Em relação à lógica institucional que permeia a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil e que, por sua vez, combina normas de comportamento, leis e premissa implícita de relacionamento social, destaca-se a tendência da esfera privada em ajustar-se à burocracia na exata medida da garantia da transação imobiliária. Nesse sentido, há variações nessa adequação do particular à máquina estatal, às quais vão desde mero ajuste na opção do trâmite burocrático a ser seguido sobre o trilho da legalidade até manobras fraudulentas que remetem ao campo da criminalidade. A mudança dessa lógica envolve a modificação de padrões de comportamento, das leis e da maneira como a sociedade vê a terra e se relaciona com ela.

Brasil e EUA integram um sistema de expansão do capitalismo. Porém, os meios de expansão desse capitalismo se diferenciam na história dessas duas federações. No que se refere ao controle da aquisição de terras por estrangeiros, ressalta-se que o conceito de segurança nacional tem se adaptado às circunstâncias conforme o país se vê ameaçado com a presença estrangeira em um ambiente econômico. Percebe-se, ainda, que a segurança da nação tende a ser fragilizada pela deficiência da máquina burocrática na identificação do risco da presença estrangeira em terras agrícolas em território. Essa limitação do Estado estaria ancorada, em certa medida, na dificuldade de conhecer o comando estrangeiro em empresas domésticas diante das características de um ambiente de mercado aberto, a qual tende a ser agravada diante da ausência de política regulatória sobre o uso e exploração da terra.

O presente trabalho procurou avançar sobre a compreensão de um tipo de federalismo nas Américas, a partir da observação da distribuição de poder entre esferas de governo no controle da aquisição de terras por estrangeiros, para concluir que nessa área de preocupação governamental, o Brasil e os EUA adotam um *layer cake* federativo. Entretanto,

esse tipo não garante o controle, uma vez que o jeito ou o *know-how* são instrumentos que possibilitam um *bypass* à lei e, desse modo, podem configurar um dribble ao próprio Estado, considerando a dinâmica proporcionada pela política *open-door* às negociações com terra. Assim, a presente investigação abre caminho à discussão sobre os níveis de interferência estrangeira na máquina estatal, os quais se não forem devidamente tratados, podem tornar o Estado vítima do caos de seu próprio sistema burocrático em setores estratégicos.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polit.**[online], Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100005&script=sci_arttext. Acesso em: 22/03/2014.

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998. Série Pesquisas, n. 12.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. **Why Nations Fail: the origins of power, prosperity and poverty**. Nova York: Crown Business, 2012.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ**, de 3 de setembro de 2008. Brasília, ago. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/PRC-LA01-2010.htm. Acesso: 22/01/2016.

ALFORD, R.; FRIEDLAND, Roger. **Powers of theory: Capitalism, the state, and democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

ALLISON, Graham T. Conceptual Models and “the Cuban Missile Crisis”. **The American Political Science Review**, v. LXIII, n. 3, p. 689-718, set. 1969.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? **Rev. Sociol. Polit.** [online], Curitiba, n. 24, p. 29-40, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a04n24.pdf>. Acesso em: 22/03/2014.

_____. Federalismo e Políticas Sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 28, 1995. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_28/rbcs28_08.htm. Acesso em: 22/03/2014.

ANIZ, Maria Carolina; STEINWASCHER, Aline. Compra de terras por estrangeiros no Brasil. **Migalhas**, 19/03/2013. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI174364,61044-Compra+de+terras+por+estrangeiros+no+Brasil>. Acesso em: 13/09/2015.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo Perspec.** [online], São Paulo, v. 15, n. 4, p. 23-31, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10369.pdf>. Acesso em: 22/03/2014.

_____. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo Perspec.** [online], São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf>. Acesso em: 12/09/2015.

ARRUDA, Roldão. Incra acende sinal de alerta contra compra de terras por estrangeiro. **Estadão**, 08/05/2007. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral/incra-acende-sinal-de-alerta-contra-compra-de-terras-por-estrangeiros,29887>. Acesso em: 15/12/2015.

AZEVEDO, Mary. Foreign Direct Investment in U.S. Real Estate: A Survey of Federal and State Entry Level Regulation. **North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation**, v. 7, p. 27-47, 1982.

BAKLANOFF, Eric. Foreign Private Investment and Industrialization in Brazil. In: BAKLANOFF, Eric (Ed.). **New Perspectives of Brazil**. Nashville: Vanderbilt University Press, 1966. p. 101-136.

BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de (Org.). **Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Manual do Declarante RDE-IED - 2014**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/ftp/infecon/RDE/ManualRDE-IED.pdf>. Acesso em: 23/09/2015.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. 3. ed. v. 9. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. **Comentários à Constituição do Brasil**. 3. ed. v. 3. São Paulo: Saraiva, 1992.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. v. 7. São Paulo: Saraiva, 1990.

BERNARDES, Wilba L. M. O federalismo dualista e competitivo: a concepção norte-americana e sua influência no modelo brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, v. 1, p. 159-173, 2008. Disponível em: <http://www.pos.direito.ufmg.br/rbepdocs/098159174.pdf>. Acesso em: 24/09/2015.

BEZERRA, Nielson Rosa. Entre Escravos e Senhores: a ambiguidade social dos capitães do mato. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, n. 39, ano 6, 2004. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/039/39bezerra.htm>. Acesso em: 28/01/2016.

BRANDÃO, Paulo César Garcia. Entrevista. Janeiro de 2016. Brasília. Entrevista concedida a Renata de S. Furtado.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO; WILHEIM; SACHS (Org.). **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p. 222-259. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>. Acesso em: 19/01/2016.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; FURQUIM, Lilian. Estado Desenvolvimentista, nacionalismo e liberalismo. In: 8º ENCONTRO DA ABCP, Gramado. **Anais...** Gramado: ABCP, 2012. Disponível em: http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/3_7_2012_17_2_54.pdf. Acesso em: 9/04/2015.

BRITO, Brenda; BARRETO, Paulo. Terras na Amazônia estão uma pechincha. **Época**, 31/07/2015. Disponível em: <http://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/blog-do-planeta/amazonia/noticia/2015/07/terras-na-amazonia-estao-uma-pechincha.html>. Acesso em: 01/08/2015.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BURNS, E. Bradford. **Nationalism in Brazil: a historical survey**. Nova York: Praeger, 1968.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural. Subcomissão 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. **Relatório**. Deputado Federal Beto Faro. Brasília, 10/2011. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/conheca-a-comissao/subcomissoes/subcomissoes-extintas/subestra/subestra-relatorio>. Acesso em: 14/01/2016.

_____. **Complementação de Parecer**. Deputado Federal Beto Faro. Brasília, 11/2011. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/conheca-a-comissao/subcomissoes/subcomissoes-extintas/subestra/subestra-complementacao-parecer>. Acesso em: 12/08/2015.

_____. **2ª Complementação de Parecer**. Deputado Federal Beto Faro. Brasília, 09/5/2012. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/conheca-a-comissao/subcomissoes/subcomissoes-extintas/subestra/subestra-complementacao-parecer_2. Acesso em: 12/08/2015.

_____. **Relatório**. Deputado Federal Homero Pereira. Brasília, 22/05/2012. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/conheca-a-comissao/subcomissoes/subcomissoes-extintas/subestra/subestra-relatorio-aprovado>. Acesso em: 11/08/2015.

CARNELUTTI, Francesco. **Como nasce o direito**. Tradução de Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder Cultura Jurídica, 2001.

CARNOY, Martin. **State and Political Theory**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

CARPES, Geraldo César Torres. Da aquisição de imóvel rural por estrangeiro: uma introdução. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n. 16, p. 22-37, jul./dez. 1985.

CARVALHO, Edson Ferreira. **Manual didático de Direito Agrário**. Curitiba: Juruá, 2010.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Dados** [online], Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997.

CASTRO, Marcus Faro de. Análise Jurídica Política Econômica. **Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**, Brasília, v. 3, n. 1, 2009. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/pgbcb/062009/revista_procur_geral_bc_vol3_num1.pdf. Acesso em: 22/03/2014.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. **The World Factbook**. [S.l.], 2015. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2097.html>. Acesso em: 02/09/2015.

CHADE, Jamil. Estrangeiros avançam na aquisição de terras. **Estadão**, 13/09/2010. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral.estrangeiros-avancam-na-aquisicao-de-terras-imp-,608935>. Acesso em: 16/12/2015.

CHILCOTE, Ronald H. **Intellectuals and the Search for National Identity in Twentieth-Century Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

COMPARATO, Fábio Konder. Raymundo Faoro historiador - Homenagem. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 330-336, mai./ago. 2003.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **CNJ determina que cartórios controlem compra de terras por empresas controladas por estrangeiros**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/69817-cnj-determina-que-cartorios-controlem-compra-de-terras-por-empresas-controladas-por-estrangeiros>. Acesso em: 13/09/2015.

COSCIA, Caroline. Entrevista. Outubro, de 2014. Boston-MA. Entrevista concedida a Renata de S. Furtado.

COSTA, Nelson Nery. **Constituição Federal anotada e explicada**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição de 1988**. 2. ed. v. 8. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

CYSNEIROS, Vicente C. **Aquisição de imóvel rural por estrangeiro**. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982.

_____. **O estrangeiro e a propriedade rural**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1985.

DELGADO, Fernando Ribeiro. Entrevista. Junho de 2013. Cambridge-MA. Entrevista concedida a Renata de S. Furtado.

DOGAN, Mattei *et al.* **Comparing nations: concepts, strategies and substance**. Londres: Blackwell, 1994.

EDGERTON, Anna. BRASIL repensa proibição de posse de terras por estrangeiros. **Exame**, 05/05/2015. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/economia/noticias/brasil-repensa-proibicao-de-posse-de-terras-por-estrangeiros>. Acesso em: 16/01/2016.

ELAZAR, Daniel J. **Exploring federalism**. [S.l.]: The University of Alabama Press, 1987.

EVANS-PRITCHARD, E. E. **Bruxaria, oráculos e magia entre os Azande**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: a formação do patronato político brasileiro**. 2. ed. rev. e aumentada. Porto Alegre: Globo; São Paulo: Universidade de São Paulo, 1975.

FARAH, Tatiana. Concentração de terra cresce e latifúndios equivalem a quase três estados de Sergipe. **O Globo**, 09/01/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/concentracao-de-terra-cresce-latifundios-equivalem-quase-tres-estados-de-sergipe-15004053#ixzz3xFyIEFXi>. Acesso em: 14/01/2016.

FARID, Jacqueline. Concentração de terras aumenta no Brasil, aponta IBGE. **Estadão**, 30/09/2009. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,concentracao-de-terras-aumenta-no-brasil-aponta-ibge,443398>. Acesso em: 28/09/2015.

_____. Concentração de terras piorou nos últimos 20 anos: censo do IBGE mostra nível de desigualdade superior a 1985 e 1995. **Estadão**, 01/10/2009. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,concentracao-de-terras-piorou-nos-ultimos-20-anos,443837>. Acesso em: 28/09/2015.

FERNANDES, Márcio S. A faixa de fronteira e os imóveis nela situados. **Revista Jurídica do Ministério da Defesa**, Brasília, n. 1, nov. 2004.

FERREIRA, Venilson. INCRA: compra de terra por estrangeiro será autorizada pelo Congresso. **Estadão**, 09/12/2011. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,incra-compra-de-terra-por-estrangeiro-sera-autorizada-pelo-congresso,808799>. Acesso em: 09/12/2015.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. v. 6. São Paulo: Saraiva, 1994.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed., São Paulo: Saraiva, 1991.

FILHO, José Luiz A.; FONTES, Rosa Maria O. A formação da propriedade e a concentração de terras no Brasil. **Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada**, Juiz de Fora, v. 4, n. 7, jul./dez. 2009. Disponível em: <http://www.ufjf.br/heera/files/2009/11/ESTRUTURA-FUNDI%C3%81RIA-ze-luispara-pdf.pdf>. Acesso em: 28/09/2015.

FORD, Gerald R. Statement on Signing the Foreign Investment Study Act of 1974, October 28, 1974. **The American Presidency Project**. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=4513>. Acesso em: 01/12/2014.

FRAGA, Érica; RANGEL, Juliana. Estrangeiro dribla lei para comprar terra. **Folha de São Paulo**, 04/09/2011. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/12883-estrangeiro-dribla-lei-para-comprar-terra.shtml>. Acesso em: 13/09/2015.

FURTADO, Renata de S. **Descobrimo a faixa de fronteira**: a trajetória das elites organizacionais do Executivo Federal: as estratégias, as negociações e o embate na constituinte. Curitiba: CRV, 2013.

_____. O assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional na faixa de fronteira. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, ano 99, n. 897, p. 21-46, 2010.

_____. **O Estado fragmentado**: uma análise das elites organizacionais do Executivo federal e da abordagem da faixa de fronteira no Brasil. 2011. Dissertação (Mestrado) - Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília, Brasília. 2011. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/10531>. Acesso em: 26/11/2015.

FURTADO, Renato Pimenta. Entrevista. Janeiro de 2016. Brasília. Entrevista concedida a Renata de S. Furtado.

G1. MPF investiga suposta venda ilegal de terras da união em Iranduba, no AM. **G1**, 11/09/2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2012/09/mpf-investiga-suposta-venda-ilegal-de-terras-da-uniao-em-iranduba-no-am.html>. Acesso em: 01/08/2015.

_____. Veja as 9 medidas de corte de gastos anunciadas pelo governo. **G1**, 14/09/2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/09/veja-9-medidas-de-corte-de-gastos-anunciadas-pelo-governo.html>. Acesso em: 01/02/2016.

GENRO, Luciana. A lei do jeitinho. **Luciana Genro**, 15/06/2010. Disponível em: <http://lucianagenro.com.br/2010/06/a-lei-do-jeitinho-stora-enzo-criou-nova-empresa-para-atuar-sem-autorizacao/>. Acesso em: 13/09/2015.

GHOSH, Jayati. 'Landgrab' overseas. **Frontline**, 09/09/2011. Disponível em: <http://farmlandgrab.org/post/view/19237>. Acesso em: 10/01/2014.

GLASS, Verena. Em ação nesta madrugada, mulheres destroem viveiro da Aracruz no RS. **Carta Maior**, 08/03/2006. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Movimentos-Sociais/Em-acao-nesta-madrugada-mulheres-destroem-viveiro-da-Aracruz-no-RS/2/9303>. Acesso em: 15/12/2015.

GRODZINS, Morton. **The American system**; a new view of government in the United States. Chicago: Rand McNally, 1966.

GUIMARÃES JR., Juraci Gonçalves. Entrevista. Janeiro de 2016. Brasília. Entrevista concedida a Renata de S. Furtado.

HAGE; Fábio Augusto, PEIXOTO, Marcus; VIEIRA FILHO, José Eustáquio R. **Aquisição de Terras por Estrangeiros no Brasil**: uma avaliação jurídica e econômica. Brasília: IPEA, 2012. Texto para discussão n. 1.795. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1001/1/TD_1795.pdf. Acesso em: 19/01/2016.

HALES JR., Edward H.; REID, David F. **Due Diligence in the Agricultural Loan Transaction: Through the Rearview Mirror**. [S.l.], mar. 2012. Disponível em: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Ycp3EMUN0mkJ:apps.americanbar.org/dch/thedl.cfm%3Ffilename%3D/CL190002/otherlinks_files/ThroughtheRearviewMirrorDueDiligencePresentation.PPT+&cd=5&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em: 13/09/2015.

HALL, Cross. **Remarks by the President in Address to the Nation on Immigration**. Washington: The White House, nov. 2014. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/20/remarks-president-address-nation-immigration>. Acesso em: 19/12/2014.

HALL, Kermit L. **United States Constitutional and Legal History**. [S.l.]: Garland Publishing Inc., 1987.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C.R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-224, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>. Acesso em: 06/09/2013.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **O federalista**. Trad. Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003.

_____. **The Importance of the Union (1-14)**. Disponível em: <http://www.foundingfathers.info/federalistpapers/fedindex.htm>. Acesso em: 24/09/2015.

HISTORY. **New Deal**. Disponível em: <http://www.history.com/topics/new-deal>. Acesso em: 25/02/2015.

HOBBSAWM, E. J. **The Age of Revolution 1789-1848**. Cleveland; Nova York: The World Publishing Company, 1962.

_____. **The Age of Extremes 1914-1991**. Nova York: Pantheon Books, 1994.

HODGSON, S.; CULLINAN, C.; CAMPBELL, K. **Land ownership and foreigners: a comparative analysis of regulatory approaches to the acquisition and use of land by foreigners**. **Fao Legal Papers Online**, n. 6, dez. 1999. Disponível em: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/legal/docs/lpo6.pdf. Acesso em: 19/01/2016.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Roots of Brazil**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2012. Project MUSE. Disponível em: <http://muse.jhu.edu/>. Acesso em: 19/01/2016.

HOLSON, James. The Misrule of Law: Land and Usurpation in Brazil. **Comparative Studies in Society and History**, v. 33, n. 4, p. 695-725, out. 1991.

IGNACIO, Laura. Negócios com terras são suspensos. **Imprensa Hoje**, 14/10/2008. http://www.secretariageral.gov.br/arquivos/clipping/clipping_14_outubro. Acesso em: 15/01/2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **População do Brasil**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. Acesso em: 15/01/2016.

INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL. Valor Econômico: Sociedade Rural Brasileira questiona veto à compra de terras por estrangeiros. **IRIB**, 16/04/2015. Disponível em: <http://www.irib.org.br/html/noticias/noticia-detalle.php?not=4714>. Acesso em: 30/09/2015.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Lei 8.629/93 comentada por procuradores federais**. Brasília: Incra. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/procuradoria/publicacoes/file/1090-livro-lei-862993-comentada-por-procuradores-federais>. Acesso em: 11/01/2016.

_____. **Manual de Orientação para Aquisição e Arrendamento de imóvel rural por estrangeiro**. Publicado no BS n. 40, de 07/10/2013. Disponível em: http://www.incra.gov.br/media/politica_fundiaria/aquisicao_e_arrendamento_de_terra_por_estrangeiro/manual_de_orientacao_aquisicao_imovel_rural_estrangeiro.pdf. Acesso em: 29/07/2015.

_____. **Módulo de Exploração Indefinida - MEI**. Consulta por município. 2016. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/aquisicao-e-arrendamento-de-terras-por-estrangeiro/file/1114-modulo-de-exploracao-indefinida-mei>. Acesso em: 19/01/2016.

JACKSON, James K. **Foreign Investment and National Security: Economic Considerations**. Congressional Research Service: 7-5700, RL34561, abr. 2013. Disponível em: <https://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL34561.pdf>. Acesso em: 19/01/2016.

_____. **The Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)**. Congressional Research Service: 7-5700, RL33388, mar. 2014. Disponível em: <https://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL33388.pdf>. Acesso em: 19/01/2016.

JERUSSALMY, Esther. A compra e uso de terras por estrangeiros. **Carta Forense**, 10/12/2008. Disponível em: <http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/restricoes-a-compra-e-uso-de-terras-e-impactos-aos-investimentos-estrangeiros/3194>. Acesso em: 15/01/2016.

JIMÉNEZ, Luis F. Entrevista. Janeiro de 2015. Boston – MA. Entrevista concedida a Renata de S. Furtado.

JONHSON, Lesa A. Entrevista. Março de 2015. Washington – DC. Entrevista concedida a Renata de S. Furtado.

JORNAL DO BRASIL. Estrangeiros avançam sobre terras brasileiras. **Jornal do Brasil**, 28/09/2007. Disponível em: http://www.brasilwiki.com.br/noticia.php?id_noticia=2470. Acesso em: 16/12/2015.

KERR, Gordon. **Short History of Brazil**. Harpenden, GBR: Oldcastle Books, 2014.

KRAWIEC, Margaret E.; SHARMA, Gunjan. Regulatory Obligations Imposed by the Agricultural Foreign Investment Disclosure Act: Often Unknown and Overlooked by Foreign Investors Come Deal Time. **North American Free Trade & Investment Report**, v. 21, n. 19, out. 2011. Disponível em: <http://www.skadden.com/insights/regulatory-obligations-imposed-agricultural-foreign-investment-disclosure-act-often-unknown>. Acesso em: 19/01/2016.

LABRA, Maria Eliana. Proposições para o estudo da relação entre política, burocracia e administração no setor saúde brasileiro. **Cad. Saúde Pública** [online], Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 33-48, 1988. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X1988000100003&script=sci_arttext. Acesso em: 19/01/2016.

LACERDA, Manaíra. Projeto de lei que flexibiliza venda de terras brasileiras a estrangeiros volta a tramitar. **Canal Rural**, 23/04/2015. Disponível em: <http://www.canalrural.com.br/noticias/rural-noticias/projeto-lei-que-flexibiliza-venda-terras-brasileiras-estrangeiros-volta-tramitar-56100>. Acesso em: 14/12/2015.

LEVINE, Robert M. **History of Brazil**. Westport, EUA: Greenwood Press, 1999.

LISITA, Cristiane. Aquisição de terras por estrangeiro. **Revista Jurídica Consulex**, ano VI, n. 139, out. 2002.

MAHONEY, James *et al.* **Comparative historical analysis in the social sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Neoinstitucionalismo: fatores organizacionais da vida política. **Rev Sociol. Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, nov. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v16n31/v16n31a10.pdf>. Acesso em: 22/03/2014.

MARINHA DO BRASIL. **A Amazônia Azul**. Disponível em: http://www.mar.mil.br/hotsites/sala_imprensa/html/amazul.html. Acesso em: 15/01/2016.

MARTINS, Angela Vidal da Silva. Entrevista. Fevereiro de 2016. Boston – MA. Entrevista concedida a Renata de S. Furtado.

MARTINS, José de Souza. Reforma agrária: o impossível diálogo sobre a História possível. **Tempo soc.** [online], São Paulo, v. 11, n. 2, p. 97-128, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v11n2/v11n2a07.pdf>. Acesso em: 19/01/2016.

MARTINS, Rodrigo. Kátia Abreu, a ministra que desmata a razão. **Carta Capital**, 11/01/2015. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/revista/832/a-ministra-desmata-a-razao-6601.html>. Acesso: 02/02/2016.

MASON JR., James. PSSST, hey buddy, wanna buy a country? An economic and political policy analysis of federal and state laws governing foreign ownership of United States real estate. **Vanderbilt Journal of Transnational Law**, v. 27, n. 2, p. 453-488, mai. 1994.

MATTA, Roberto da. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

MAYBURY-LEWIS, Biorn. **The politics of the Possible: The Brazilian Rural Workers' Trade Union Movement, 1964-1985.** Philadelphia: Temple University Press, 1994.

_____. Entrevistas. Dezembro de 2014. Maio de 2015. Cambridge – MA. Entrevistas concedidas a Renata de S. Furtado.

MEDEIROS FILHO, Oscar. **Entre a cooperação e a dissuasão: políticas de defesa e percepções militares na América do Sul.** 2011. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo. 2011. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-16112010-105249/pt-br.php> Acesso em: 22/12/2015.

MENDES, Salomão. Mercado: estrangeiros seguem comprando terras com "jeitinho". **Salomaomendes,** set. 2011. Disponível em: <http://blogdoimovel.blogspot.com.br/2011/12/mercado-estrangeiros-seguem-comprando.html>. Acesso em: 13/09/2015.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Faixa de Fronteira.** Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDF. Brasília, 2009. Cartilha. Disponível em: <http://ois.sebrae.com.br/publicacoes/2970-2/>. Acesso em: 14/01/2016.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **ZEE nos Estados.** Disponível em: <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/zoneamento-territorial/zee-nos-estados>. Acesso em: 15/01/2016.

MIRANDA, Luiz Almeida. Entrevista. Setembro de 2015. Brasília. Entrevista concedida a Renata de S. Furtado.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1 de 1969.** 2. ed. São Paulo: RT, 1970.

MORAES, Guilherme D. E. de. É preciso desburocratizar as leis. **O Estado de São Paulo,** p. 2, 07/07/2004. Disponível em: http://www.desburocratizar.org.br/ihb/biblioteca/biblioteca.asp?Cod_Canal=21&Cod_Publicacao=455. Acesso: 28/11/2015.

MORLINO, Leonardo. Problemas y opciones en la comparación. In: SARTORI, Giovanni; MORLINO, Leonardo (Org.). **La comparación en las ciencias Sociales.** Madrid: Alianza, 1994.

MORONE, James A.; KERSH, Rogan. **By the People: Debating American Government.** Oxford: Oxford University, 2012.

NAKATANI, Paulo; FALEIROS, Rogério Naques; VARGAS, Neide César. Histórico e os limites da reforma agrária na contemporaneidade brasileira. **Serv. Soc. Soc.** [online], São Paulo, n. 110, p. 213-240, 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000200002. Acesso em: 19/01/2016.

NASCIMENTO, Humberto Miranda do. A questão ambiental na origem do problema agrário brasileiro e o caso da região Sul. **Rev. Econ. Soc.** [online], v. 17, n. 2, p. 103-132, 2008. Discussão histórica. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v17n2/a05v17n2.pdf>. Acesso em: 19/01/2016.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. A Questão da Aquisição de Terras por Estrangeiros no Brasil: Um Retorno aos Dossiês. **Agrária** [online], Recife, n. 12, p. 3-113, 2010. Disponível em: <https://gpect.files.wordpress.com/2014/06/a-questc3a3o-da-aquisic3a7c3a3o-de-terras-por-estrangeiros-ariovaldo-umbelino-oliveira.pdf>. Acesso em: 21/09/2015.

OLIVEIRA, Eduardo de. MST volta a invadir fazenda da Aracruz no Espírito Santo. **Agência Folha**, 26/04/2006. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/foalha/brasil/ult96u77918.shtml>. Acesso em: 15/12/2015.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Transparency and predictability for investment policies addressing national security concerns: a survey of practices.** [S.l.], mai. 2008. Disponível em: <http://www.oecd.org/investment/investment-policy/40700254.pdf>. Acesso em: 05/12/2015.

OWEISS, Ibrahim M. **Petrodollars: Problems and Prospects.** Nova York: Columbia University, 1974. Disponível em: <http://faculty.georgetown.edu/imo3/petrod/petro2.htm>. Acesso em: 18/12/2014.

PACHECO, Paula. Terra estrangeira. **Carta Capital**, p. 8-12, 05/09/2007.

PADINHA, Selma. Entrevista. Outubro de 2014 e Janeiro de 2016. Brasília. Entrevistas concedidas a Renata de S. Furtado.

PECUÁRIA. Manobra do PT zera debate sobre estrangeiros. **Pecuária**, 16/10/2012. Disponível em: www.pecuaria.com.br/info.php?ver=13271 Acesso em: 12/08/2015.

PEREIRA, Alexsandro Eugenio. Três perspectivas sobre a política externa dos Estados Unidos: poder, dominação e hegemonia. **Rev. Sociol. Polit.** [online], Curitiba, v. 19, n. 39, p. 237-257, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19n39/a16v19n39.pdf>. Acesso em: 19/01/2016.

PEREIRA, Renée; CHADE, Jamil. Brasil cai 18 posições em *ranking* de competitividade e é o 75º em 140 países. **Estadão**, 29/09/2015. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-cai-18-posicoes-em-ranking-de-competitividade-e-e-o-75o-entre-140-paises-,1771406>. Acesso em: 01/10/2015.

PESSOA, Mário. **O direito da segurança nacional.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1971.

PEW Research Center. **Faith and Skepticism about Trade, Foreign Investment.** [S.l.], set. 2014. Disponível em: <http://www.pewglobal.org/files/2014/09/Pew-Research-Center-Trade-Report-FINAL-September-16-2014.pdf>. Acesso em: 28/02/2015.

PLATA, Ludwig E. A. **Mercado de terra no Brasil: Gênese, determinação de seus preços e políticas.** 2001. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da Unicamp. 2001. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000220178&fd=y>. Acesso em: 18/12/2014.

PLATT, Rutherford H. **Land use and society: geography, law and public policy.** 2. ed. [S.l.]: Ed. Island Press, 2004.

PORTAL DO DIA. De olho nos estrangeiros, governo amplia lei de proteção à Amazônia. **Portal do Dia**, 15/09/2009. Disponível em: <http://www.portalodia.com/noticias/geral/de-olho-nos-estrangeiros-governo-amplia-lei-de-protacao-a-amazonia-54229.html>. Acesso em: 29/07/2015.

PRADO, Leonardo. Insegurança jurídica e falta de dados dominam debate sobre compra de terras. **SouAgro**, 02/08/2011. Disponível em: <http://souagro.com.br/inseguranca-juridica-e-falta-de-controle-dominam-debate-sobre-compra-de-terras/>. Acesso em: 12/08/2015.

_____. Ruralistas aprovam projeto que tira restrições para compra de terras por estrangeiros. **Brasília em Pauta**, 13/09/2012. Disponível em: <http://brasilia.portalempauta.com.br/2012/09/13/ruralistas-aprovam-projeto-que-tira-restricoes-para-compra-de-terras-por-estrangeiros/>. Acesso em: 12/08/2015.

PROFESSIONAL LIABILITY FUND. **Malpractice Prevention Education for Oregon Lawyers.** [S.l.], nov. 2006. Disponível em: https://www.osbplf.org/assets/in_briefs_issues/AFIDA%20Article.pdf. Acesso em: 14/09/2015.

R7. Governo limita uso de carros oficiais e viagens em primeira classe. **R7**, 14/10/2015. Disponível em: <http://noticias.r7.com/brasil/governo-limita-uso-de-carros-oficiais-e-viagens-em-primeira-classe-14102015>. Acesso em: 01/02/2016.

RABAT, Márcio Nuno. **A Federação: Centralização e Descentralização do poder político no Brasil.** Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, ago. 2002. Estudo Técnico. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/arquivos-pdf/pdf/207708.pdf>. Acesso em: 12/09/2015.

RAGIN, Charles. **The comparative method.** Moving Beyond Qualitative and Qualitative Strategies. Berkeley; Los Angeles; Londres: University of California Press, 1989.

REAGAN, Ronald. **Reagan's Farewell Speech.** [S.l.], jan. 1989. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=DEfCXUGrKTY>. Acesso: 01/02/2016.

RECONDO, Felipe. Governo restabelece restrições para compra de terras por estrangeiros. **Estadão**, 20/08/2010. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,governo-restabelece-restricoes-para-compra-de-terras-por-estrangeiros,32819,0.htm>. Acesso em: 10/01/2014.

REDE BRASIL ATUAL. Ruralistas aprovam projeto que facilita compra de terras por estrangeiros. **Rede Brasil atual**, 12/09/2012. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2012/09/comissao-de-agricultura-da-camara-aprova-projeto-polemico-que-flexibiliza-compra-de-terra-por-estrangeiro>. Acesso em: 11/08/2015.

RIBEIRO, Antônio Sérgio. **Relação de Governantes /Donatários - 1533 a 1821**: um pouco de história. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Nota Explicativa. Disponível em: <http://www3.al.sp.gov.br/historia/governadores-do-estado/governantes3.htm>. Acesso em: 16/04/2015.

RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. 2. ed. SP: Companhia das Letras, 1995. Disponível em: http://www.iphi.org.br/sites/filosofia_brasil/Darcy_Ribeiro_-_O_povo_Brasileiro_-_a_forma%C3%A7%C3%A3o_e_o_sentido_do_Brasil.pdf. Acesso em: 21/04/2015.

RIBEIRO, Nívea. Projeto que permite compra de terras por estrangeiros causa tensão. **Correio Braziliense**, 13/10/2015. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2015/10/13/internas_polbraeco,502249/projeto-que-permite-compra-de-terras-por-estrangeiros-causa-tensao.shtml. Acesso em: 15/01/2016.

RIKER, William H. Federalism. In: **Handbook of political science**. Reading, EUA: Addison-Wesley Pub. Co., 1975. p. 93-172.

ROCHA, Olavo A. de Lima. O imóvel rural e o estrangeiro. **Revista de Direito Agrário**, ano 16, n. 13, 1º semestre/2000.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Rev. Sociol. Polit.**[online] n. 24, p. 9-27, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a03n24.pdf>. Acesso em: 16/01/2016.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, Maria das Graças; VALADÃO, Maria Izabel. **O Estudo da Política**: Temas Selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/o/1635738>. Acesso em: 30/11/2015.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para Aprender Políticas Públicas**: tipologias e tipos de políticas públicas. Unid. I. Brasília: Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas – IGEPP, 2013. Disponível em: http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf. Acesso em: 30/11/2015.

_____. Unid. IV. Brasília: Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas – IGEPP, 2013. Disponível em: http://igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_04.pdf Acesso em: 30/11/2015.

SABOYA, Vilma Eliza T. A Lei de Terras [1850] e a Política Imperial: seus reflexos na Província de Mato Grosso. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 15, n. 30, p. 115-136, 1995. Disponível em: http://www.anpuh.org/arquivo/download?ID_ARQUIVO=3789. Acesso em: 16/01/2016.

SALES, Laurência Rodrigues de. Entrevista. Outubro de 2014 e Janeiro de 2016. Brasília. Entrevistas concedidas a Renata de S. Furtado.

SAMPAIO, Amanda. Mato Grosso atinge posto de 2º maior exportador do agronegócio em junho. **G1**, 22/07/2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/mato-grosso/agrodebate/noticia/2015/07/mato-grosso-atinge-posto-de-2-maior-exportador-do-agronegocio-em-junho.html>. Acesso em: 26/08/2015.

SANCHES, Mônica. Ele pode comprar a Amazônia. **Época**, 30/05/2008. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI4941-15223,00-ELE+PODE+COMPRAR+A+AMAZONIA.html>. Acesso em: 15/12/2015.

SANTA HELENA, Eber Z. A aquisição de imóveis rurais por estrangeiro no direito nacional e comparado. **Revista Jurídica do Ministério da Defesa**, Brasília, v. 1, n.1, p. 93-100, 2004.

SANTOS, John F. A psychologist reflects on Brazil and Brazilians. In: BAKLANOFF, Eric (Ed.). **New Perspectives of Brazil**. Nashville: Vanderbilt University Press, 1966. p. 233-163.

SANTOS, Myriam Sepúlveda. Integração e diferença em encontros disciplinares. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 2, n. 65, out. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v22n65/a05v2265.pdf>. Acesso em: 22/03/2014.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas: coletânea**. v. 1. Brasília: Enap, 2006. p. 19-42.

SARTORI, G. Concept Misformation in Comparative Politics. **The American Political Science Review**, v. LXIV, n. 4, dez. 1970.

SAUER, Sérgio; LEITE, Sérgio Pereira. **A estrangeirização da propriedade fundiária no Brasil**. Disponível em: <http://www.cptne2.org.br/index.php/publicacoes/noticias/noticias/2686-a-estrangeirizacao-da-propriedade-fundiaria-no-brasil.html?highlight=WyJlc3RyYW5nZWlyaXphXHUwMGU3XHUwMGUzbyJd>. Acesso em: 16/12/2015.

SCHMELTZER, John E. **Foreign investments: often overlooked filing reporting obligations**. [S.l.], abr. 2009. Bloomberg Law Reports - Real & Personal Property. Disponível em: https://www.pbwt.com/content/uploads/2015/07/Foreign_Investments_Bloomberg_Article.pdf. Acesso em: 06/12/2015.

SCHREIBER, Mariana. Cinco perguntas sobre o corte de gastos anunciado pelo governo. **BBC Brasil**, 19/02/2016. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/02/160219_teto_gasto_publico_entenda_ms_r_b. Acesso: 20/02/2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

SEGUNDO, Hugo de B. M. **Contribuições e Federalismo**. SP: Dialética, 2005.

SEITZINGER, Michael V. **Foreign Investment in the United States: Major Federal Statutory Restrictions**. Congressional Research Service: 7-5700, RL33103, jun. 2013.

SENADO FEDERAL. Debatedores defendem restrições à aquisição de terras por estrangeiros na Amazônia. **Senado Notícias**, 27/10/2011. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/10/27/debatedores-defendem-restricoes-a-aquisicao-de-terras-por-estrangeiros-na-amazonia>. Acesso: 27/01/2016.

SENATE ARMED SERVICES COMMITTEE. **Briefing on the Dubai Ports World Ports Deal**. [S.l.], fev. 2006. Senate Hearing 109-782. Statement of Senator Carl Levin. Disponível em: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-109shrg32744/html/CHRG-109shrg32744.htm>. Acesso em: 04/12/2015.

SHAPIRO, Mark. The Dormant Commerce Clause: A Limit on Alien Land Laws. **Brooklyn Journal of International Law**, v. 20, p. 217-253, 1993.

SIGAUD, Lygia. As condições de possibilidade das ocupações de terra. **Tempo Soc.** [online], São Paulo, v. 17, n. 1, p. 255-280, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v17n1/v17n1a10>. Acesso em: 19/01/2016.

SILVA, Cristina M. F. P.; KIRSHMEYER, Virginia; BELTRAME, Rúsvel. Comentário ao art. 190. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (Org.). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, José Graziano da. Reforma Agrária. **Lua Nova** [online], São Paulo, v.1, n. 4, p. 34-37, 1985. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451985000100012&script=sci_arttext. Acesso em: 19/01/2016.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Common Law: introdução ao direito dos EUA**. 2. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Rev. Sociol. Polit.** [online], Curitiba, n. 24, p. 105-121, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf>. Acesso em: 12/09/2015.

STEPAN, Alfred. The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion. In: **Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future**. New Haven, EUA: Yale University Press, 1973. p. 47-68.

_____. The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion. In: **Arguing comparative politics**. Nova York: Oxford University Press, 2001. p. 21-33.

SULLIVAN, Charles H. Alien Land Laws: A Re-Evaluation. **Temple Law Quarterly**, v. 36, p. 15-53, 1962.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ruralistas questionam lei que veda aquisição de terras por empresas brasileiras com capital estrangeiro. **Notícias STF**, 15/05/2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=291624&caixaBusca=N>. Acesso em: 30/09/2015.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. Distrito Federal: município ou estado? **Revista Jus Navigandi**, ano 6, n. 49, 1 fev. 2001. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/101>. Acesso em: 25/09/2015.

TAFE, Ursula. Entrevista. Setembro de 2014. Boston-MA. Entrevista concedida a Renata de S. Furtado.

TEIXEIRA, Carlos Gustavo Poggio. Uma política para o continente - reinterpretando a Doutrina Monroe. **Rev. bras. polít. int.** [online], Brasília, v. 57, n. 2, p. 115-132, 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292014000200115&script=sci_arttext. Acesso em: 19/01/2016.

TENÓRIO, Igor. **Curso de direito agrário brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1984.

TENÓRIO, Roberto. Agricultura: do subsídio à política agrícola. **Desafios do Desenvolvimento**, ano 8, n. 68, out. 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2599:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 01/09/2015.

THE WHITE HOUSE. Office of the Press Secretary. **Presidential Policy Directive/PPD-21**. [S.l], fev. 2013. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/12/presidential-policy-directive-critical-infrastructure-security-and-resil>. Acesso: 26/01/2016.

THE WORLD BANK. **Rising Global Interest in Farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?** [S.l], 2011. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/Rising-Global-Interest-in-Farmland.pdf>. Acesso: 02/02/2016.

_____. **Land área (sq. Km)**. [S.l], 2014. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.TOTL.K2>. Acesso em: 23/04/2015.

TILLY, Charles. **Big structure, large processes, huge comparisons**. Nova York: Russell Sage Fdtn., 1984.

TOLEDO, Virgínia. Nova proposta de ruralistas abre portas para aquisição de terras por estrangeiros. **Rede Brasil Atual**, 11/07/2012. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2012/07/se-nova-lei-for-aprovada-brasil-sera-uma-extensao-de-terras-estrangeiras>. Acesso em: 12/08/2015

TORRES, Luiz Carlos; FERREIRA, Hundrsen de S. **AMAZÔNIA AZUL: a fronteira brasileira no mar**. [S.l], 2005. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/dhn/dhn/amazoniazul.pdf>. Acesso em: 23/04/2015.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Processo nº 2010/83224 – Brasília – Conselho Nacional de Justiça. Parecer 461/2012-E. Diário da Justiça Eletrônico. **Caderno Administrativo São Paulo**, ano VI, ed. 1322, 11/12/2012. Disponível em: <http://www.cnbsp.org.br/arquivos/Imagem/Parecer%20CGJ-SP.pdf> e <https://www.extrajudicial.tjsp.jus.br/pexPtl/visualizarDetalhesPublicacao.do?cdTipopublicacao=5&nuSeqpublicacao=4044>. Acesso em: 13/09/2015.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT – UNCTAD. **World Investment Report. Global value chains: investment and trade for development**. [S.l.], 2013. Disponível em: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf. Acesso em: 21/07/2015.

UNGER, Mangabeira. **O Brasil fervilha de energia humana**. [jul. 2007]. Entrevistador: AméricaEconomia. Disponível em: <http://democraciapolitica.blogspot.com.br/2015/07/mangabeira-unger-o-brasil-fervilha-de.html>. Acesso em: 01/09/2015.

_____. **Brazil and the United States: Their National Futures**. [S.l.], set. 2012. Palestra. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=BvVKrBSgLYI>. Acesso: 01/02/2016.

U.S. ARCHIVES. **Declaration of Independence**. [S.l.], 2015. Disponível em: http://www.archives.gov/exhibits/charters/declaration_transcript.html. Acesso em: 19/12/2014.

_____. **Articles of Confederation**. [S.l.], 2015. Disponível em: <http://www.archives.gov/historical-docs/document.html?doc=2&title.raw=Articles%20of%20Confederation>. Acesso em: 04/02/2015.

_____. **National Archives Features Monroe Doctrine in Special Document Display**. [S.l.], nov. 1998. Disponível em: <http://www.archives.gov/press/press-releases/1999/mr99-19.html>. Acesso: 30/09/2015. Texto na versão word disponível em: <http://www.ushistory.org/documents/monroe.htm>. Acesso em: 30/09/2015.

U.S. CENSUS BUREAU. **2015 Population Estimate**. Disponível em: <http://www.census.gov/search-results.html?q=population&search.x=0&search.y=0&search=submit&page=1&stateGeo=none&searchtype=web>. Acesso em: 15/01/2016.

_____. **U.S. Population 2016**. Components of population change. Disponível em: <http://www.census.gov/topics/population.html>. Acesso em: 15/01/2016.

U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE. **Agricultural Foreign Investment Disclosure Act (AFIDA)**. [S.l.], 2015. Disponível em: <http://www.fsa.usda.gov/programs-and-services/economic-and-policy-analysis/afida/index>. Acesso em: 28/02/2015.

U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY. **What Is Critical Infrastructure?** [S.l.], 2015. Disponível em: <http://www.dhs.gov/what-critical-infrastructure>. Acesso em: 05/12/2015.

_____. **Critical Infrastructure Sectors.** [S.l.], 2015. Disponível em: <http://www.dhs.gov/critical-infrastructure-sectors>. Acesso em: 13/03/2015.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. Office of the Historian. **Milestones: 1801–1829.** Monroe Doctrine, 1823. [S.l.], 2015. Disponível em: <https://history.state.gov/milestones/1801-1829/monroe>. Acesso em: 30/09/2015.

U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY. **Section 721 of the Defense Production Act of 1950, 50 U.S.C. App. 2170.** [S.l.], 2015. Disponível em: <http://www.treasury.gov/resource-center/international/foreign-investment/Documents/Section-721-Amend.pdf>. Acesso em: 13/03/2015.

_____. **Federal Register**, v. 73, n. 236, p. 74.567-74.572. 08/12/2008. Disponível em: <https://www.treasury.gov/resource-center/international/foreign-investment/Documents/CFIUSGuidance.pdf>. Acesso em: 15/03/2015.

U.S. SENATE. **Foreign investment study act of 1974:** hearing before the Subcommittee on Foreign Commerce and Tourism of the Committee on Commerce. Senate Hearing 94-79. Final report. [S.l.], mai. 1976. Disponível em: <https://archive.org/details/foreigninvestme00tourgoog> Acesso: 26/01/2016.

_____. **Senate Armed Services Committee, Briefing on the Dubai Ports World Ports Deal.** Senate Hearing 109-782. [S.l.], fev. 2006. Disponível em: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-109shrg32744/html/CHRG-109shrg32744.htm> Acesso: 13/03/2015.

USLEGAL. **Marble Cake Federalism Law & Legal Definition.** [S.l.], 2015. Disponível em: <http://definitions.uslegal.com/m/marble-cake-federalism/>. Acesso em: 07/05/2015.

VAZ, Lúcio. Porteira aberta à exploração. **Correio Braziliense**, 13/06/2010. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/45948/complemento_1.htm?sequence=2. Acesso em: 01/08/2015.

_____. Farra gringa é restrita. **Correio Braziliense**, 24/08/2010. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/46558>. Acesso: 01/02/2016.

VEZZALI, Fabiana. Internacionalizar pra quê? A Amazônia já está sendo vendida. **Repórter Brasil**, 06/10/2006. Disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/2006/10/internacionalizar-pra-que-a-amazonia-ja-esta-sendo-vendida/>. Acesso em: 15/12/2015.

VIEIRA JÚNIOR, Ronaldo Jorge A. Entrevista. Fevereiro de 2016. Brasília. Entrevista concedida a Renata de S. Furtado.

_____. A disciplina dos investimentos de capital estrangeiro em setores estratégicos da economia e o princípio da soberania nacional aplicado à ordem econômica: a constitucionalidade da restrição à aquisição de terras rurais por empresa brasileira cuja maioria do capital social seja controlada por estrangeiro. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, v. 5, n. 17, p. 201-241, jan./mar. 2011.

WEBER, W.A. Foreign Direct Investment in United States Real Estate: Xenophobic or Principled Reaction. **University of Florida Law Review**, v. 28, p. 491-520, 1976.

WEISMAN, Jonathan; GRAHAM, Bradley. Dubai Firm to Sell U.S. Port Operations. **The Washington Post**, 10/03/2006. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/03/09/AR2006030901124.html>. Acesso em: 05/12/2015.

WILSON, Grant. Reforming alien agricultural landownership restrictions in corporate farming law states: a constitutional and policy view from Iowa. **Drake Journal of Agricultural Law**, v. 17(3), p. 709-753, 2012.

WOLF, Eric R. **Peasant Wars of the twentieth century**. Nova York, Evanston, Londres: Harper & Row, Publishers, 1969.

WOLFERS, Arnold. "National Security" as an Ambiguous Symbol. **Political Science Quarterly**, v. 67, n. 4, p. 481-502, dez. 1952. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2145138>. Acesso em: 08/12/2015.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. Investimento estrangeiro direto. **Desafios do Desenvolvimento**, ano 3, n. 22, mai. 2006. Disponível em: http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2103:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 02/08/2015.

WORLDATLAS. **Population of USA States**. [S.l.], 2015. Disponível em: <http://www.worldatlas.com/aatlas/populations/usapoptable.htm>. Acesso em: 14/08/2015.

ZAIA, Cristiano. Questões fundiárias e compra de terras na pauta da bancada ruralista. **Valor Econômico**, 05/08/2015. Disponível em: <http://www.valor.com.br/agro/4165974/questoes-fundiarias-e-compra-de-terras-na-pauta-da-bancada-ruralista>. Acesso em: 12/08/2015.

ZELDITCH Jr., Morris. Intelligible Comparisons. In: VALLIER, Ivan (ed.). **Comparative Methods in Sociology: essays on trends and applications**. Los Angeles: University of California Press, 1973.

ZIBETTI, Darcy Valmor. Aquisição e exploração de imóvel rural por estrangeiro. In: BARROSO, Lucas Abreu (Org.). **O Direito Agrário na Constituição**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 223-250.

APÊNDICE - A - Estágio de Doutorado no exterior

Com o objetivo de dotar o trabalho de consistência acadêmica e adequado aprofundamento em relação às informações referentes aos EUA, além da possibilidade de acessar acervos clássicos literários também sobre o Brasil, maximizando tempo e qualidade na elaboração da tese, realizei estágio de Doutorado, em Massachusetts, nos EUA, por meio do Programa “CAPES/Fulbright Estágio de Doutorando nas Ciências Humanas, Ciências Sociais”, no período de setembro de 2014 a maio de 2015.

Com base na oportunidade alcançada como bolsista CAPES/FULBRIGHT, foi possível aprofundar de maneira *full-time* a investigação científica, principalmente nas cidades de Cambridge, Boston, Washington e Plymouth. O estágio também me fez imergir na cultura estadunidense, sendo possível deixar-me envolver por uma atmosfera favorável à compreensão da sociedade, do funcionamento das instituições e da relação do Estado e indivíduos americanos e estrangeiros. Como pesquisadora e observadora, vivenciei, embora em um curto período de tempo do estágio, a realidade americana como cidadã estrangeira e, nesse sentido, busquei ver e compreender tal sociedade por meio dos olhos do observado e não do observador.

Embora o objeto de pesquisa nos EUA estivesse focado no controle da aquisição de terras por estrangeiros, a pesquisa buscou combinar investigação de campo e literatura, com vistas a uma compreensão ampla do fenômeno.

O estágio foi realizado com a afiliação na *University of Massachusetts* (UMASS), em Boston, na *Harvard University*, e no *Cambridge Institute of Brazilian Studies* (CIBS), estas últimas localizadas em Cambridge, também no estado de Massachusetts, mediante a supervisão do il. Professor Biorn Maybury-Lewis, PhD.

Na UMASS e com o *status* de *Visiting Researcher non-credit*, optei pelos debates acadêmicos e grades curriculares oferecidas pelo *Department of Political Science*, obtendo amplo acesso à *Healy Library* e aos cursos de graduação e pós-graduação ali oferecidos, onde me comportei e fui considerada como aluna regular dentro de sala de aula.

No CIBS foram realizadas reuniões sistemáticas de orientação com o Prof. Biorn, cujos aportes intelectuais foram fundamentais à compreensão do objeto de estudo. Realizei, ainda, encontros importantes com o Prof. James Ito-Adler com vistas à compreensão da cultura estadunidense e a visão americana sobre a terra. Esses encontros me ofereceram, ainda, uma perspectiva de análise sobre a abordagem jurídica nos EUA, a partir dos “cases” e o poder advindo do domínio do *case method* para decisões judiciais.

Paralelamente às aulas presenciais e leituras, o Prof. Biorn, além de oferecer-me acesso à literatura do acervo do CIBS, introduziu-me academicamente, ainda, à *Harvard University* para o credenciamento como *Visiting Researcher* de maneira a ter amplo acesso à literatura, profissionais e banco de dados de excelência daquela instituição.

Na *Widener Library* e *Harvard Law Library* tive contato com obras clássicas do Brasil e dos EUA, o que me possibilitou avançar, em grande medida, a investigação relativa à parte brasileira da tese. Também obtive acesso à *Harvard University Archives* para leitura de tese desenvolvida por docente da *Harvard*. Do mesmo modo, credenciei-me na *Harvard Map Collection* para acessar imagens e mapas raros do Brasil e dos EUA, especialmente do séc. XIX.

Ainda em momentos alternados àqueles dedicados a sala de aula, imersão em literatura, palestras, entrevistas e escrita da tese, participei de debates semanais ocorridos no âmbito do *David Rockefeller Center for Brazilian Studies*, da *Harvard University*, em Cambridge, Massachusetts.

Foram realizados contatos no *Lincoln Institute of Land Policy* com o objetivo de conhecer banco de dados, mapas, pesquisas e estudos sobre terras nos EUA. O Instituto disponibilizou informações sobre: *Land and Property Values in the U.S.*, *Significant Features of the Property Tax*, *Fiscally Standardized Cities*, *University Real Estate Development* e *Atlas of Urban Expansion*; registros que me ofereceram uma noção sobre o valor da terra nos EUA.

Foi possível explorar, com o auxílio especial da il. Profa. Caroline Coscia, do *Department of Political Science* da UMASS, ex-funcionária no Congresso americano (*Washington State Capitol*), o Executivo federal – *Executive Branch* - para, na sequência, identificar as instituições-chave do processo de investigação científica, no caso, o Departamento de Agricultura - *United States Department of Agriculture (USDA)* e a *Farm Service Agency (FSA)*.

A USDA possui uma ampla carteira de competências e banco de dados para a condução da política agrícola estadunidense. A Sra. Allison Borchers, *USDA, Rural Information Center National Agricultural Library, Beltsville, MD*, introduziu-me a uma série de informações úteis à compreensão do banco de dados sobre terras (imóveis rurais nos EUA), inclusive aquelas relativas ao valor, a partir de dados estatísticos. Por meio do *National Agricultural Law Center*, da *University of Arkansas System*, vinculado à *National Agricultural Library*, que integra o *Agricultural Research Service*, foram acessadas literaturas recomendadas pela USDA.

Na USDA merece destaque, ainda, os seguintes serviços referentes à política agrícola: *USDA, National Agricultural Statistic Service (NASS)* e *USDA, Economic Research Service (ERS)*; nesta última instituição, realizei acessos a *Land Use, Land Value & Tenure overview* e ainda aos boletins e relatórios que identificam os maiores usos de terra nos EUA, o *Major Land Uses series*.

Na sequência, realizei também entrevistas sequenciais na FSA, valendo-me da expertise da Sra. Lesa A. Johnson, *Agricultural Foreign Investment Specialist Farm Service Agency*, Washington-DC, responsável desde 2008 pelo relatório anual da USDA/FSA denominando *Foreign Holdings of U.S. Agricultural Land*. Esse relatório é elaborado desde 2004 e apresenta as informações oficiais do governo americano sobre o nível de investimento estrangeiro direto em terra, a partir do *american framework* no controle de terras adquiridas por estrangeiro, introduzido pela AFIDA em 1978.

A investigação também envolveu temas sobre segurança nacional e nesse sentido, foram realizadas entrevistas com o Sr. James K. Jackson, *Specialist in International Trade and Finance*, do *Congressional Research Service (CRS)*, em Washington-DC. O CRS trabalha exclusivamente com o *United States Congress*. Além de receber artigos escritos pelo Sr. Jackson, foi possível receber orientação sobre a relação sobre segurança nacional e o controle de terras nos EUA. Nesse sentido, a investigação ganhou rumo para outra linha de investigação por meio de leituras específicas e redes de contato envolvendo o *Department of Homeland Security* e o debate sobre *critical infrastructure*; o que me auxiliou a uma ampla visão em relação ao objeto de pesquisa.

Na interface segurança nacional e soberania foram exploradas legislações específicas, tais como: o *USA PATRIOT Act of 2001*, *Foreign Investment and National Security Act of 2007*, *Defense Production Act of 1950*, *Defense Production Act of 1950*; e a inter-agência *Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)*, que após o ataque terrorista de 11 de setembro de 2001 teve suas atribuições aperfeiçoadas para controlar o investimento estrangeiro em infraestruturas estratégicas para os EUA³⁷⁹.

³⁷⁹ O CFIUS é “*an inter-agency committee authorized to review transactions that could result in control of a U.S. business by a foreign person (“covered transactions”), in order to determine the effect of such transactions on the national security of the United States*”. Disponível em: <http://www.treasury.gov/resource-center/international/Pages/Committee-on-Foreign-Investment-in-US.aspx> Acesso: 01/09/2015.

A investigação também explorou vários ambientes eletrônicos de informações sobre o governo dos EUA, com destaque ao *National Archives (U.S. Archives)*, que possui importantes imagens e documentos históricos ilustrando a história americana, ao *GovTrack.us* e ao *U.S. Government Publishing Office*, que disponibiliza votações, debates de Comitês e Subcomitês sobre temas e leis. Especificamente em relação à Declaração de Independência e à Constituição, por meio do *National Archives* é possível ler uma série de explicações sobre o contexto histórico de elaboração desses dois importantes documentos para o país.

Além de conhecer pessoalmente o centro de poder político dos EUA em Washington-DC, o estágio possibilitou ainda uma aproximação do Executivo federal, objeto empírico da pesquisa. Nesse sentido, foi possível compreender em certa medida os papéis desempenhados pelo Executivo, Legislativo e Judiciário. Já em relação à *CIA – Central Intelligence Agency*, agência responsável por prover inteligência em segurança nacional para *U.S. policymakers*, foi possível ter acesso a informações básicas sobre a destinação de terras em vários países.

Considerando que a tese trata de transação imobiliária, foram realizados estudos exploratórios em Cartórios de Registro de Imóveis (*Registry of Deeds*). No estado de Massachusetts, foi possível identificar a vinculação do *Registry of Deeds Division* diretamente ao *Secretary of the Commonwealth of Massachusetts* (Governo do Estado). Visitei o *Middlesex South Registry of Deeds* de Cambridge-MA e ainda o *The Plymouth County Registry of Deeds*, este considerado um cartório de referência em virtude da guarda de documentos históricos e a moderna gravação dos registros imobiliários desde a época dos Pilgrims (primeiros habitantes da Nova Inglaterra), ou seja, desde 1685 até os dias atuais (os Pilgrims chegaram na terra que seria Nova Inglaterra em 1620). Tive a oportunidade de conhecer e segurar o primeiro livro de terras de Plymouth, livro histórico e com acesso restrito. Segundo Mr. Buckley (John R. Buckley, Jr., Esq., Register), *The Plymouth County*

Registry of Deeds é o guardião de registros históricos e modernos de terra desde o tempo dos *Pilgrims* até o presente. Em contato com esses cartórios, foi possível compreender o processo de registro imobiliário nos EUA e ainda o contexto histórico em relação à transmissão de terras em tempos remotos.

Foram ainda realizadas entrevistas com alguns professores na UMASS Boston, merecendo registro do Prof. Jack Wiggin, *Director, Urban Harbors Institute*, que me ofereceu amplo acesso ao seu escritório no *Harbors Institute* e livros especializados em zoneamento rural e urbano de maneira que eu pudesse compreender o controle de terras sob a perspectiva do *land use/zoning*; do Prof. Domingo Morel, *Department of Public Policy and Public Affairs* que me auxiliou na compreensão inicial do Executivo estadunidense e instituições potencialmente envolvidas com meu objeto de pesquisa e do Prof. Luis F. Jiménez, do *Department of Political Science* da UMASS, que me orientou à compreensão da aceitação ou não do estrangeiro por várias nações, a partir das políticas de imigração adotados.

A realização do Estágio de Doutorado nos EUA por meio da afiliação na UMASS Boston, com extensão no CIBS e na *Harvard University*, colocou-me em contato com uma variedade de banco de dados e de literatura clássica e moderna relevantes, cuja base de pesquisa se deu por meio de vários instrumentos eletrônicos, especialmente o *WestlawNext Legal Research*, acervo digital por meio do qual explorei a legislação dos cinquenta estados americanos sobre titularidade estrangeira em terra agrícola. Durante o estágio, priorizei acessos a acervos que não se encontram disponíveis no Brasil.

O distanciamento do *locus* governamental e a aproximação a fontes de excelência acadêmica, por meio do Estágio de Doutorado nos EUA, me conduziram a outras formas de ver do mundo real e compreender o funcionamento da máquina burocrática brasileira, suas limitações, sucessos e potencialidades.

O afastamento como pesquisadora me ofereceu, ainda, a oportunidade de vivenciar a cultura americana e visitar instituições, experiências que facilitaram sobremaneira a compreensão da rede de valores que permeia as estruturas organizacionais e a singularidade de cada nação na adaptação social por meio do “jeito” e do *know-how* frente aos mecanismos de controle governamentais.

A investigação insere-se na linha de pesquisa “Desenvolvimento, Globalização e Regionalização”, do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, da Universidade de Brasília (CEPPAC - UnB), uma vez que foi promovido estudo, pesquisa comparada e interdisciplinar sobre o modelo federativo de controle da aquisição de terras por estrangeiro no Brasil e nos EUA, em suas múltiplas dimensões e nos contextos nacional e internacional. O trabalho oferece uma perspectiva institucional de análise do fenômeno de controle, permeada por valores culturais.

APÊNDICE - B - Lista de Entrevistados**Brasil**

Entrevistado n°	Data (s)	Nome	CARGO/Local
01	25/09/2015	Luiz Almeida Miranda	Consultor Legislativo da área de Direito Agrário e Política Fundiária, Câmara dos Deputados, Brasília.
02	09/09/2015	Marisa Pereira de Faria	Coordenadora-Geral de Assentimento Prévio Substituta, da Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional. Perita Federal Agrária. Brasília.
03	23/10/2015		Secretário Parlamentar do Gabinete do Dep. Federal Beto Faro. Câmara dos Deputados, Brasília.
04	23/10/2015		Secretário Parlamentar do Gabinete do Dep. Federal Marcus Montes. Câmara dos Deputados, Brasília.
05	22/09/2015		Assistente da Secretaria-Geral da Mesa do Plenário da Câmara dos Deputados, Brasília.
06	01/10/2015	Laurência Rodrigues de Sales	Chefe da DFC-2. Fiscal de Cadastro e Tributação Rural. Inbra, Brasília.
07	28/01/2016	Selma Padinha	Coordenadora-Geral de Cadastro Rural, da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária. Inbra, Brasília.
08	27/01/2016	CMG Paulo César Garcia Brandão	Assessor de Políticas Estratégicas do Ministério da Defesa. Brasília.
09	11/01/2016	Renato Pimenta Furtado	Funcionário aposentado do Banco Central do Brasil (Departamento Econômico – DEPEC). Brasília.
10	30/01/2016	Juraci Gonçalves Guimarães Jr.	Procurador da República no estado do Maranhão. Ex. Procurador Federal junto ao Inbra. Brasília.

11	01/02/2016	Ronaldo Araújo Junior	Jorge Vieira	Consultor Legislativo do Senado Federal na área de Direito Constitucional, Administrativo, Eleitoral e Partidário, Senado Federal. Brasília, DF. Subchefe Adjunto da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República (2003) e Consultor-Geral da União, na Advocacia-Geral da União (2007-2011).
----	------------	-----------------------	--------------	--

Estados Unidos da América

Entrevistado n°	Data (s)	Nome	CARGO/Local
01	21/06/2013	Fernando Delgado	Ribeiro <i>Clinical Instructor and Lecturer on Law, International Human Rights Clinic, Harvard Law School</i>
02	06/05/2015	Prof. Maybury-Lewis	Biorn <i>Executive Director, Cambridge Institute for Brazilian Studies, Inc.</i>
03		Prof. James Adler	Ito- <i>President, Cambridge Institute for Brazilian Studies, Inc.</i>
04	10/03/2015	Prof. Ursula Tafe, PhD	<i>Senior Lecturer of Political Science, College of Liberal Arts, University of Massachusetts, Boston</i>
05	12/02/2015	Prof. Luis F. Jiménez, PhD	<i>Assistant Professor of Political Science, College of Liberal Arts, University of Massachusetts, Boston</i>
06	15/09/2014	Prof. Coscia, ABD	Caroline <i>Senior Lecturer of Political Science, College of Liberal Arts, University of Massachusetts, Boston</i>
07	10/03/2015	James K. Jackson	<i>Specialist in International Trade and Finance, do Congressional Research Service (CRS), Washington-DC</i>
08	11/11/2014	Prof. Morris A. Davis, Ph.D.	<i>Professor of Finance and Economics and Paul V. Profeta Chair of Real Estate, Newark, NJ</i>

09	03/11/2014	Prof. Jack Wiggin	<i>Director, Urban Harbors Institute, Boston</i>
10	11/09/2014	Prof. Domingo Morel, PhD	<i>PhD candidate in political science from Brown University, Department of Public Policy and Public Affairs, University of Massachusetts, Boston</i>
11	04/06/2015	John R. Buckley, Jr., Esq., Register	<i>The Plymouth County Registry of Deeds, Plymouth-MA</i>
12	11, 16, 17, 19/03/2015	Lesa A. Johnson	<i>Agricultural Foreign Investment Specialist Farm Service Agency, Washington-DC</i>
13	18/11/2014 04/12/2014	Allison Borchers	<i>USDA, Rural Information Center National Agricultural Library, Beltsville, MD</i>
14	01/02/2016	Angela Vidal da Silva Martins	<i>Doutoranda e Mestre em Filosofia do Direito (UFRGS). Visiting scholar na Harvard Law School. Boston.</i>

ANEXO - A – Legislação brasileira

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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

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.

§ 2º As restrições estabelecidas nesta Lei não se aplicam aos casos de sucessão legítima, ressalvado o disposto no art. 7º. (Redação dada pela Lei nº 6.572, de 30/09/78)

Art 2º Ao estrangeiro, que pretenda imigrar para o Brasil, é facultado celebrar, ainda em seu país de origem, compromisso de compra e venda de imóvel rural, desde que, dentro de 3 (três) anos, contados da data do contrato, venha fixar domicílio no Brasil e explorar o imóvel. (Revogado pela Lei nº 6.815, de 19/08/80).

§ 1º Se o promissário comprador descumprir qualquer das condições estabelecidas neste artigo, reputar-se-á absolutamente ineficaz o compromisso de compra e venda, sendo-lhe defeso adquirir, por qualquer modo, a propriedade do imóvel. (Revogado pela Lei nº 6.815, de 19/08/80).

§ 2º No caso previsto no parágrafo antecedente, caberá ao promitente vendedor propor a ação para declarar a ineficácia do compromisso, estando desobrigado de restituir as importâncias que receber do promissário comprador. (Revogado pela Lei nº 6.815, de 19/08/80).

§ 3º O prazo referido neste artigo poderá ser prorrogado, ouvido o setor competente do Ministério da Agricultura, caso o promitente comprador já tenha utilizado o imóvel na implantação de projeto de culturas permanentes. (Revogado pela Lei nº 6.815, de 19/08/80).

§ 4º As disposições dêste artigo constarão, obrigatoriamente, dos compromissos de compra e venda nêle referidos, sob pena de nulidade dos respectivos contratos. (Revogado pela Lei nº 6.815, de 19/08/80).

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. 6º Adotarão obrigatoriamente a forma nominativa as ações de sociedades anônimas:

I - que se dediquem a loteamento rural;

II - que explorem diretamente áreas rurais; e

III - que sejam proprietárias de imóveis rurais não vinculados a suas atividades estatutárias.

Parágrafo único. A norma deste artigo não se aplica às entidades mencionadas no art. 4º do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969.

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 promitente 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.

Art. 13 - O art. 60 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 60. Para os efeitos desta Lei, consideram-se empresas particulares de colonização as pessoas físicas, nacionais ou estrangeiras, residentes ou domiciliadas no Brasil, ou jurídicas, constituídas e sediadas no País, que tiverem por finalidade executar programa de valorização de área ou distribuição de terras".

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.

Art. 16 - As sociedades anônimas, compreendidas em quaisquer dos incisos do caput do art. 6º, que já estiverem constituídas à data do início da vigência desta Lei, comunicarão, no prazo de 6 (seis) meses, ao Ministério da Agricultura a relação das áreas rurais de sua propriedade ou exploração.

§ 1º As sociedades anônimas, indicadas neste artigo, que não converterem em nominativas suas ações ao portador, no prazo de 1 (um) ano do início da vigência desta Lei, reputar-se-ão irregulares, ficando sujeitas à dissolução, na forma da lei, por iniciativa do Ministério Público.

§ 2º No caso de empresas concessionárias de serviço público, que possuam imóveis rurais não vinculados aos fins da concessão, o prazo de conversão das ações será de 3 (três) anos.

§ 3º As empresas concessionárias de serviço público não estão obrigadas a converter em nominativas as ações ao portador, se dentro do prazo de 3 (três) anos, contados da vigência desta Lei, alienarem os imóveis rurais não vinculados aos fins da concessão.

Art. 17 - As pessoas jurídicas brasileiras que, até 30 de janeiro de 1969, tiverem projetos de colonização aprovados nos termos do art. 61 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, poderão, mediante autorização do Presidente da República, ouvido o Ministério da Agricultura, concluí-los e outorgar escrituras definitivas, desde que o façam dentro de 3 (três) anos e que a área não exceda, para cada adquirente, 3 (três) módulos de exploração indefinida.

Art. 18 - São mantidas em vigor as autorizações concedidas, com base nos Decretos-leis nºs 494, de 10 de março de 1969, e 924, de 10 de outubro de 1969, em estudos e processos já concluídos, cujos projetos tenham sido aprovados pelos órgãos competentes.

Art. 19 - O Poder Executivo baixará, dentro de 90 (noventa) dias, o regulamento para execução desta Lei.

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

Art. 21 - Revogam-se os Decretos-leis nº 494, de 10 de março de 1969, e 924, de 10 de outubro de 1969, e demais disposições em contrário.

EMÍLIO G. MÉDICI

Alfredo Buzaid

L. F. Cirne Lima

Marcus Vinícius Pratini de Moraes

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 11.10.1971

Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974.

Regulamenta a Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, que dispõe sobre a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no País ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o artigo 81, item III, da Constituição, e tendo em vista o disposto no artigo 19, da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971,

DECRETA:

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 neste regulamento.

§ 1º Fica também sujeita ao regime estabelecido por este regulamento 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.

§ 2º As restrições estabelecidas neste regulamento não se aplicam aos casos de transmissão causa mortis.

Art. 2º A pessoa estrangeira, física ou jurídica, só poderá adquirir imóvel situado em área considerada indisponível à segurança nacional mediante assentimento prévio da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional.

Art. 3º Na aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira, física ou jurídica, é da essência do ato a escritura pública.

Art. 4º Compete ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) fixar, para cada região, o módulo de exploração indefinida, podendo modificá-lo sempre que houver alteração das condições econômicas e sociais da região.

Art. 5º A soma das áreas rurais pertencentes a pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, não poderá ultrapassar 1/4 (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 artigo 15.

§ 1º As pessoas de 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 tiveram sido objeto de compra e venda, de promessa de compra e venda, de cessão ou de promessa de cessão, constante de escritura pública ou de documento particular devidamente protocolado na circunscrição imobiliária competente, e cadastrada no INCRA em nome do promitente-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 Será autorizada por Decreto, em cada caso, 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.

Art. 6º Ao estrangeiro que pretende imigrar para o Brasil é facultado celebrar, ainda em seu país de origem, compromisso de compra e venda do imóvel rural desde que, dentro de 3 (três) anos, contados da data do contrato, venha fixar domicílio no Brasil e explorar o imóvel.

§ 1º Se o compromissário comprador descumprir qualquer das condições estabelecidas neste artigo, reputar-se-á absolutamente ineficaz o compromisso de compra e venda, sendo-lhe defeso adquirir, por qualquer modo, a propriedade do imóvel.

§ 2º No caso previsto no parágrafo antecedente, caberá ao promitente-vendedor propor a ação para declarar a ineficácia do compromisso, estando desobrigado de restituir as importâncias que recebeu do compromissário comprador.

§ 3º O prazo referido neste artigo poderá ser prorrogado pelo Ministério da Agricultura, ouvido o INCRA, se o promitente-comprador embora sem transferir seu domicílio para o Brasil por motivo justificado, utilizou o imóvel na implantação de projeto de culturas permanentes.

§ 4º Dos compromissos de compra e venda devem constar obrigatoriamente, sob pena de nulidade, as cláusulas estabelecidas neste artigo.

Art. 7º 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, independentemente de qualquer autorização ou licença, ressalvadas as exigências gerais determinadas em lei.

§ 2º A aquisição de imóvel rural entre 3 (três) e 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida dependerá de autorização do INCRA, ressalvado o disposto no artigo 2º.

§ 3º Dependerá também de autorização a aquisição de mais de um imóvel, com área não superior a três módulos, feita por uma pessoa física.

§ 4º A autorização para aquisição por pessoa física condicionar-se-á, se o imóvel for de área superior a 20 (vinte) módulos, à aprovação do projeto de exploração correspondente.

§ 5º O Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá aumentar o limite fixado neste artigo.

Art. 8º 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.

§ 1º A empresa colonizadora é responsável pelo encaminhamento dos processos referentes à aquisição do imóvel rural por estrangeiro, observadas as disposições da legislação vigente, até que seja lavrada a escritura pública.

§ 2º Semestralmente a empresa colonizadora deverá encaminhar, ao órgão estadual do INCRA, relação dos adquirentes, mencionando a percentagem atualizada das áreas rurais pertencentes a estrangeiros, no loteamento.

Art. 9º O interessado que pretender obter autorização para adquirir imóvel rural formulará requerimento ao INCRA, declarando:

- a) se possui, ou não, outros imóveis rurais;
- b) se, com a nova aquisição, suas propriedades não excedem 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua;
- c) a destinação a ser dada ao imóvel, através do projeto de exploração, se a área for superior a 20 (vinte) módulos.

Parágrafo único. O requerimento de autorização será instruído por documentos que provem:

- 1) a residência do interessado no território nacional;
- 2) a área total do município onde se situa o imóvel a ser adquirido;
- 3) a soma das áreas rurais transcritas em nome de estrangeiros, no município, por grupos de nacionalidade;
- 4) qualquer das circunstâncias mencionadas nos incisos do § 2º do artigo 5º deste Regulamento.

Art. 10. Concedida a autorização pelo INCRA, que ouvirá previamente a Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional, quando for o caso, poderá o Tabelião lavrar a escritura, nela mencionando obrigatoriamente:

I - O documento de identidade do adquirente;

II - Prova de residência no território nacional;

III - A autorização do INCRA.

Parágrafo único. O prazo de validade da autorização é de 30 dias, dentro do qual deverá ser lavrada a escritura pública, seguindo-se a transcrição na Circunscrição Imobiliária, no prazo de 15 dias.

Art. 11. A pessoa jurídica estrangeira, autorizada a funcionar no Brasil, ou a pessoa jurídica brasileira, na hipótese do artigo 1º § 1º, só poderão adquirir imóveis rurais quando estes se destinem à implantação de projetos agrícolas pecuários, industriais, ou de colonização vinculados aos seus objetivos estatutários.

§ 1º A aquisição dependerá da aprovação dos projetos pelo Ministério da Agricultura, ouvido o órgão federal competente.

§ 2º São competentes para apreciar os projetos:

- a) o INCRA, para os de colonização;
- b) a SUDAM e a SUDENE, para os agrícolas e pecuários situados nas respectivas áreas;
- c) O Ministério da Indústria e do Comércio, para os industriais e turísticos, por intermédio do Conselho do Desenvolvimento Industrial e da Empresa Brasileira de Turismo, respectivamente.

Art. 12. A pessoa jurídica que pretender aprovação de projeto deverá apresentá-lo ao órgão competente, instruindo o pedido com documentos que provem:

- a) a área total do município, onde se situa o imóvel a ser adquirido;
- b) a soma das áreas rurais transcritas em nome de estrangeiros, no município, por grupos de nacionalidade;
- c) o assentimento prévio da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional, no caso de o imóvel situar-se em área considerada indispensável à segurança nacional;
- d) o arquivamento do contrato social ou estatuto no Registro de Comércio;
- e) a adoção de forma nominativa de suas ações, feita por certidão do Registro de Comércio, nas hipóteses previstas no artigo 13 deste regulamento.

Parágrafo único. Observar-se-á o mesmo procedimento nos casos previstos no § 3º, do artigo 5º, deste regulamento, hipótese em que o projeto, depois da manifestação do Ministério da Agricultura, será encaminhado ao Presidente da República para decisão.

Art. 13. Adotarão obrigatoriamente a forma nominativa as ações de sociedades anônimas:

- I - Que se dediquem a loteamento rural;
- II - Que explorem diretamente áreas rurais;
- III - Que sejam proprietárias de imóveis rurais não-vinculados a suas atividades estatutárias.

Parágrafo único. A norma deste artigo não se aplica às autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, mencionadas, no artigo 4º do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, com a redação que foi dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1967.

Art. 14. Deferido o pedido, lavrar-se-á escritura pública, dela constando obrigatoriamente:

- a) a aprovação pelo Ministério da Agricultura;

b) os documentos comprobatórios de sua constituição e de licença para seu funcionamento no Brasil;

c) a autorização do Presidente da República, nos casos previstos no § 3º do artigo 5º, deste regulamento.

§ 1º No caso de o adquirente ser sociedade anônima brasileira, constará a prova de adoção da forma nominativa de suas ações.

§ 2º O prazo de validade do deferimento do pedido é de 30 dias, dentro do qual deverá ser lavrada a escritura pública, seguindo-se a transcrição na Circunscrição Imobiliária, no prazo de 15 dias.

Art. 15. 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 se mencionará:

I - o 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;

III - a autorização do órgão competente, quando for o caso;

IV - as circunstâncias mencionadas no § 2º, do artigo 5º.

Parágrafo único. O livro (modelo anexo) terá páginas duplas, divididas em 5 colunas, com 3,5cm 9,5cm, 14cm, 12cm e 15cm, encimadas com os dizeres "nº" "Adquirente e Transmittente", "Descrição do Imóvel", "Certidões e Autorizações" e "Averbações" respectivamente, e nele registrar-se-ão as aquisições referidas neste regulamento, na data da transcrição do título.

Art. 16. Trimestralmente, os Cartórios de Registro de Imóveis remeterão, sob pena de perda de cargo, à Corredoria da Justiça dos Estados a que estiverem subordinados e à repartição estadual do INCRA, 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. 17. Para os efeitos da Lei número 4.504, de 30 de novembro de 1964 e deste regulamento, consideram-se empresas particulares de colonização as pessoas físicas nacionais ou estrangeiras, residentes ou domiciliadas no Brasil, ou jurídicas, constituídas e sediadas no País, que tiverem por finalidade executar programa de valorização de área ou distribuição de terras.

Art. 18. 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. 19. É nula de pleno direito a aquisição de imóvel rural que viole as prescrições legais: 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 ficará obrigado a restituir ao adquirente o preço do imóvel, ou as quantias recebidas a este título, como parte do pagamento.

Art. 20. As normas regulamento aplicam-se a qualquer alienação de imóvel rural para pessoa física ou jurídica estrangeira, em casos como o de fusão ou incorporação de empresas, de alteração do controle acionário da sociedade, ou de transformação de pessoa jurídica nacional para pessoa jurídica estrangeira.

Parágrafo único. O Oficial de Registro de Imóveis só fará a transcrição de documentos relativos aos negócios de que trata este artigo, se neles houver a reprodução das autorizações correspondentes.

Art. 21. Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 26 de novembro de 1974; 153º da Independência e 86º da República.

ERNESTO GEISEL

Armando Falcão

Alysson Paulinelli

Savero Fagundes Gomes

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 27.11.1974

Anexo do decreto:

Modelo a que se refere o artigo 15, parágrafo único do Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974

REGISTRO DE TERRAS RURAIS ADQUIRIDAS POR ESTRANGEIROS

Nº	ADQUIRENTE E TRANSMITENTE	DESCRIÇÃO DO IMÓVEL	CERTIDÕES E AUTORIZAÇÕES	AVERDAÇES
3,500	9,5 cm	14,0 cm	12,0 cm	15,0 cm

Escala = 1:2

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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. - É considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira.

Art. 2º. - Salvo com o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, será vedada, na Faixa de Fronteira, a prática dos atos referentes a:

I - alienação e concessão de terras públicas, abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicação destinados à exploração de serviços de radiodifusão de sons ou radiodifusão de sons e imagens;

II - Construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso;

III - estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à Segurança Nacional, assim relacionadas em decreto do Poder Executivo.

IV - instalação de empresas que se dedicarem às seguintes atividades:

a) pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais, salvo aqueles de imediata aplicação na construção civil, assim classificados no Código de Mineração;

b) colonização e loteamento rurais;

V - transações com imóvel rural, que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel;

VI - participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural;

§ 1º. - O assentimento prévio, a modificação ou a cassação das concessões ou autorizações serão formalizados em ato da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, em cada caso.

§ 2º. - Se o ato da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional for denegatório ou implicar modificação ou cassação de atos anteriores, da decisão caberá recurso ao Presidente da República.

§ 3º. - Os pedidos de assentimento prévio serão instruídos com o parecer do órgão federal controlador da atividade, observada a legislação pertinente em cada caso.

§ 4º. - Excetua-se do disposto no inciso V, a hipótese de constituição de direito real de garantia em favor de instituição financeira, bem como a de recebimento de imóvel em liquidação de empréstimo de que trata o inciso II do art. 35 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. (Incluído pela Lei nº 13.097, de 2015)

Art. 3º. - Na faixa de Fronteira, as empresas que se dedicarem às indústrias ou atividades previstas nos itens III e IV do artigo 2º deverão, obrigatoriamente, satisfazer às seguintes condições:

I - pelo menos 51% (cinquenta e um por cento) do capital pertencer a brasileiros;

II - pelo menos 2/3 (dois terços) de trabalhadores serem brasileiros; e

III - caber a administração ou gerência a maioria de brasileiros, assegurados a estes os poderes predominantes.

Parágrafo único - No caso de pessoa física ou empresa individual, só a brasileiro será permitido o estabelecimento ou exploração das indústrias ou das atividades referidas neste artigo.

Art. 4º. - As autoridades, entidades e serventuários públicos exigirão prova do assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional para prática de qualquer ato regulado por esta lei.

Parágrafo único - Os tabeliães e Oficiais do Registro de Imóveis, bem como os servidores das Juntas Comerciais, quando não derem fiel cumprimento ao disposto neste artigo, estarão sujeitos à multa de até 10% (dez por cento) sobre o valor do negócio irregularmente realizado, independentemente das sanções civis e penais cabíveis.

Art. 5º. - As Juntas Comerciais não poderão arquivar ou registrar contrato social, estatuto ou ato constitutivo de sociedade, bem como suas eventuais alterações, quando contrariarem o disposto nesta Lei.

Art. 6º. - Os atos previstos no artigo 2º., quando praticados sem o prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional, serão nulos de pleno direito e sujeitarão os responsáveis à multa de até 20% (vinte por cento) do valor declarado do negócio irregularmente realizado.

Art. 7º. - Competirá à Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional solicitar, dos órgãos competentes, a instauração de inquérito destinado a apurar as infrações às disposições desta Lei.

Art. 8º. - A alienação e a concessão de terras públicas, na faixa de Fronteira, não poderão exceder de 3000 ha (três mil hectares), sendo consideradas como uma só unidade as alienações e concessões feitas a pessoas jurídicas que tenham administradores, ou detentores da maioria do capital comuns.

§ 1º. - O Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional e mediante prévia autorização do Senado Federal, poderá autorizar a alienação e a concessão de terras públicas acima do limite estabelecido neste artigo, desde que haja manifesto interesse para a economia regional.

§ 2º. - A alienação e a concessão de terrenos urbanos reger-se-ão por legislação específica.

Art. 9º. - Toda vez que existir interesse para a Segurança Nacional, a união poderá concorrer com o custo, ou parte deste, para a construção de obras públicas a cargo dos Municípios total ou parcialmente abrangidos pela Faixa de Fronteira.

§ 1º. - A Lei Orçamentaria Anual da União consignará, para a Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, recursos adequados ao cumprimento do disposto neste artigo. (Revogado pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 31.8.2001)

§ 2º. - Os recursos serão repassados diretamente às Prefeituras Municipais, mediante a apresentação de projetos específicos.

Art. 10. - Anualmente, o Desembargador - Corregedor da Justiça Estadual, ou magistrado por ele indicado, realizará correção nos livros dos Tabeliães e Oficiais do Registro de Imóveis, nas comarcas dos respectivos Estados que possuam municípios abrangidos pela Faixa de Fronteira, para verificar o cumprimento desta Lei, determinando, de imediato, as providências que forem necessárias.

Parágrafo único - Nos Territórios Federais, a correção prevista neste artigo será realizada pelo Desembargador - Corregedor da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

Art. 11 - O § 3º do artigo 6º do Decreto-Lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 6º -.....

.....

§ 3º. Caberá recurso ao Presidente da República dos atos de que trata o parágrafo anterior, quando forem denegatórios ou implicarem a modificação ou cassação de atos já praticados."

Art. 12 - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas a Lei nº 2.597, de 12 de setembro de 1955, e demais disposições em contrário.

Brasília, 2 de maio de 1979; 158º da Independência e 91º da República.

JOÃO B. DE FIGUEIREDO

Petrônio Portela

Danilo Venturini

Este texto não substitui o publicado no DOU de 3.5.1979 e retificado em 11.5.1979

Decreto 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

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 81, item III, da Constituição,

DECRETA:

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art 1º Este regulamento estabelece procedimentos a serem seguidos para a prática de atos que necessitem de assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional (CSN), na Faixa de Fronteira, considerada área indispensável à segurança nacional e definida pela Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, como a faixa interna de cento e cinquenta (150) quilômetros de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional.

Art 2º O assentimento prévio será formalizado, em cada caso, em ato da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional (SG/CSN), publicado no, Diário Oficial da União e comunicado ao órgão federal interessado.

Parágrafo único - A modificação ou a cassação das concessões ou autorizações já efetuadas também serão formalizadas, em cada caso, através de ato da SG/CSN, publicado no Diário Oficial da União.

Art 3º Somente serão examinados pela SG/CSN os pedidos de assentimento prévio instruídos na forma deste regulamento.

Parágrafo único - Os pedidos serão apresentados aos órgãos federais indicados neste regulamento aos quais incumbirá:

I - exigir do interessado a documentação prevista neste regulamento relativa ao objeto do pedido;

II - emitir parecer conclusivo sobre o pedido, à luz da legislação específica;

III - encaminhar o pedido à SG/CSN; e

IV - adotar, após a decisão da SG/CSN, todas as providências cabíveis, inclusive as relativas à entrega, ao requerente, da documentação expedida por aquela Secretaria-Geral.

Art 4º Das decisões denegatórias ou que implicarem modificação ou cassação de autorizações já concedidas, caberá recurso ao Presidente da República, no prazo de cento e vinte (120) dias, contados da sua publicação no Diário Oficial da União.

§ 1º O recurso não terá efeito suspensivo salvo se o Presidente da República expressamente o determinar.

§ 2º O recurso será apresentado à SG/CSN que a submeterá, nos sessenta (60) dias seguintes ao seu recebimento, ao Presidente da República.

CAPÍTULO II DA ALIENAÇÃO E CONCESSÃO DE TERRAS PÚBLICAS

Art 5º Para a alienação e a concessão de terras públicas na Faixa de Fronteira, o processo terá início no instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Art 6º As empresas que desejarem adquirir terras públicas na Faixa de Fronteira deverão instruir seus pedidos com a cópia do estatuto ao contrato social e respectivas alterações além de outros documentos exigidos pela legislação agrária específica.

Art 7º Os processos para a alienação ou concessão de terras públicas na Faixa de Fronteira serão remetidos pelo INCRA à SG/CSN, com o respectivo parecer, sendo restituídos aquela autarquia após apreciados.

CAPÍTULO III DOS SERVIÇOS DE RADIODIFUSÃO

Art 8º Para a execução dos serviços de radiodifusão de sons e radiodifusão de sons e imagens, na Faixa de Fronteira, serão observadas as prescrições gerais da legislação específica de radiodifusão e o processo terá início no Departamento Nacional de Telecomunicações (DENTEL).

Art 9º O assentimento prévio do CSN, para a instalação de meios de comunicação destinados à exploração de serviços de radiodifusão de sons ou radiodifusão de sons e imagens, será necessário apenas na hipótese de as estações geradoras se localizarem dentro da Faixa de Fronteira.

Art 10. Na hipótese do artigo anterior, as empresas deverão fazer constar expressamente de seus estatutos ou contratos sociais que:

I - o capital social, na sua totalidade, pertencerá sempre a pessoas físicas brasileiras;

II - o quadro do pessoal será sempre constituído, ao menos, de dois terços (2/3) de trabalhadores brasileiros;

III - a responsabilidade e a orientação intelectual e administrativa da empresa caberão somente a brasileiros natos;

IV - as cotas ou ações representativas do capital social serão inalienáveis e incaucionáveis a estrangeiros ou a pessoas jurídicas; e

V - a empresa não poderá efetuar nenhuma alteração do seu instrumento social sem prévia autorização dos órgãos competentes.

Parágrafo único. As empresas constituídas sob a forma de sociedade anônima deverão, ainda, fazer constar em seu estatuto social, que as ações representativas do capital social serão sempre nominativas.

Art 11. As empresas pretendentes à execução dos serviços de radiodifusão, na Faixa de Fronteira, deverão instruir suas propostas com os seguintes documentos, além dos exigidos pela legislação específica de radiodifusão:

I - cópia dos atos constitutivos (se ainda em formação) ou cópia do estatuto, contrato social e respectivas alterações (se empresa já constituída), em que constem as cláusulas mencionadas no artigo anterior;

II - prova de nacionalidade de todos os administradores ou sócios-cotistas (cópia da Certidão de Nascimento para os solteiros; cópia da Certidão de Casamento para os casados; cópia da Certidão de Casamento, com respectiva averbação, para os desquitados ou separados judicialmente ou divorciados e cópia da Certidão de Casamento e de Óbito do cônjuge, para os viúvos);

III - prova de estarem em dia com as suas obrigações referentes ao Serviço Militar de todos os administradores ou sócios-cotistas; e

IV - prova de estarem em dia com as suas obrigações relacionadas com a Justiça Eleitoral de todos os administradores ou sócios-cotistas.

Parágrafo único - As empresas constituídas sob a forma de sociedade anônima deverão, ainda, apresentar relação nominal dos acionistas, com os respectivos números de ações.

Art 12. O procedimento para a obtenção do assentimento prévio do CSN, pelas empresas de radiodifusão, será o seguinte:

I - para empresas em formação ou para aquelas que desejarem, pela primeira vez, executar o serviço na Faixa de Fronteira - requerimento instruído com os documentos exigidos pela legislação específica de radiodifusão e os mencionados no artigo anterior, dirigido ao DENTEL que, após emitir parecer, encaminhará o respectivo processo à SG/CSN, para apreciação e posterior restituição àquele Departamento; e

II - para empresas que já possuem o assentimento prévio para executar o serviço na Faixa de Fronteira e que desejem efetuar alteração em seu instrumento social, para posterior registro, referente a alteração do objeto social; mudança do nome comercial ou endereço da sede; eleição de novo administrador; admissão de novo sócio-cotista; transformação, incorporação, fusão e cisão; ou reforma total dos estatutos ou contrato social - requerimento instruído com os documentos exigidos pela legislação específica de radiodifusão, a proposta de alteração estatutária ou contratual e as cópias dos documentos pessoais, mencionados no art. 11, dos novos administradores ou sócios-cotistas, quando for o caso, dirigido ao DENTEL, seguindo-se o processamento descrito no item I.

Parágrafo único. Caberá ao DENTEL o encaminhamento dos atos constitutivos, instrumentos sociais e respectivas alterações estatutárias e contratuais à empresa requerente, para posterior registro nas Juntas Comerciais dos Estados e Territórios Federais.

Art 13. Às Universidades e Fundações que desejarem executar os serviços de radiodifusão na Faixa de Fronteira, serão aplicadas, no que couber, as disposições deste regulamento.

CAPÍTULO IV DAS ATIVIDADES DE MINERAÇÃO

Art 14. Para a execução das atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais, salvo aqueles de imediata aplicação na construção civil, na Faixa de Fronteira, serão obedecidas as prescrições gerais da legislação específica de mineração e o processo terá início no Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM).

Art 15. Entende-se por empresa de mineração, para os efeitos deste regulamento, a firma ou sociedade constituída e domiciliada no País, qualquer que seja a sua forma jurídica e entre cujos objetivos esteja o de realizar a pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento dos recursos minerais no território nacional.

§ 1º Os componentes da firma ou sociedade a que se refere o presente artigo podem ser pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, mas nominalmente, representadas no ato, constitutivo da empresa.

§ 2º No caso de pessoa física ou empresa individual, só a brasileiro será permitido o estabelecimento ou exploração das atividades previstas neste capítulo.

§ 3º É vedada a delegação de poderes direção ou gerência a estrangeiro, ainda que por procuração outorgada pela sociedade ou empresa individual.

Art 16. O assentimento prévio do CSN, para a execução das atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais, será necessário:

I - para as empresas que se estabelecerem na Faixa de Fronteira; e

II - para as empresas que irão operar dentro da Faixa de Fronteira.

Art 17. Nas hipóteses do artigo anterior, as empresas deverão fazer constar expressamente de seus estatutos ou contratos sociais que:

I - pelo menos 51% (cinquenta e um por cento) do capital pertencerá sempre a brasileiros;

II - o quadro de pessoal será sempre constituído de, pelo menos, 2/3 (dois terços) de trabalhadores brasileiros; e

III - a administração ou gerência caberá sempre a maioria de brasileiros, assegurados a estes poderes predominantes.

Parágrafo único. As empresas constituídas sob a forma de sociedade anônima deverão, ainda, fazer constar em seu estatuto social que as ações representativas do capital social revestirão sempre a forma nominativa.

Art 18. As empresas individuais deverão fazer constar em suas declarações de firmas que:

I - o quadro de pessoal será sempre constituído de, pelo menos, 2/3 (dois terços) de trabalhadores brasileiros; e

II - a administração ou a gerência caberá sempre a brasileiros.

Art 19. As sociedades enquadradas no art. 16 deverão instruir seus pedidos com os seguintes documentos, além dos exigidos pela legislação específica de mineração:

I - cópia dos atos constitutivos (se ainda em formação) ou cópia do estatuto, contrato social e respectivas alterações (se empresa já constituída), em que constem as cláusulas mencionadas no art. 17;

II - prova de nacionalidade de todos os administradores ou sócios-cotistas (cópia da Certidão de Nascimento para os solteiros; cópia da Certidão de Casamento para os casados; cópia da Certidão de Casamento, com respectiva averbação, para os desquitados ou separados judicialmente ou divorciados e cópia da Certidão de Casamento e de Óbito do cônjuge, para os viúvos);

III - prova de estarem em dia com as suas obrigações referentes ao Serviço Militar de todos os administradores ou sócios-cotistas; e

IV - prova de estarem em dia com as suas obrigações relacionadas com a Justiça Eleitoral de todos os administradores ou sócios-cotistas.

Parágrafo único. As empresas constituídas sob a forma de sociedade anônima deverão, ainda, apresentar relação nominal, contendo a nacionalidade e número de ações de todos os acionistas.

Art 20. As pessoas físicas ou empresas individuais deverão instruir seus pedidos com os seguintes documentos, além dos exigidos pela legislação específica de mineração:

I - cópia da declaração de firma, em que constem as cláusula mencionadas no art. 18, quando empresa, individual;

II - cópia da Certidão de Nascimento ou de Casamento, conforme o caso;

III - prova de estarem em dia com as suas obrigações referentes ao Serviço Militar; e

IV - prova de estarem em dia com as suas obrigações relacionadas com a Justiça Eleitoral.

Art 21. O procedimento para a obtenção do assentimento prévio do CSN, pelas empresas de mineração, será o seguinte:

I - para empresas em formação ou para aquelas que desejarem, pela primeira vez, executar as atividades na Faixa de Fronteira - requerimento instruído com os documentos exigidos pela legislação específica de mineração e os mencionados nos artigos 19 ou 20, conforme o caso, dirigido ao DNPM que, após emitir parecer, encaminhará o respectivo processo à SG/CSN, para apreciação e posterior restituição àquele Departamento; e

II - para empresas que já possuem o assentimento prévio para executar as atividades na Faixa de Fronteira e que desejem efetuar alteração em seu instrumento social, para posterior registro, referente a alteração do objeto social; mudança do nome comercial ou endereço da sede; eleição ou substituição de diretores na administração ou gerência; alteração nas atribuições e competências de administradores; modificação na participação do capital social; aumento de capital social nos casos de emissão e/ou subscrição pública ou particular de ações; mudança na forma das ações; entrada ou retirada de novos acionistas; transformação, incorporação, fusão e cisão; retirada e/ou admissão de sócios-cotistas; ou reforma total dos estatutos ou contrato social - requerimento instruído com os documentos exigidos pela legislação específica de mineração a proposta de alteração estatutária ou contratual e as cópias dos documentos pessoais mencionados no art. 19 dos novos administradores ou sócios-cotistas, quando for o caso, dirigido ao DNPM, seguindo-se o processamento descrito no Item I.

Parágrafo único. Caberá ao DNPM o encaminhamento dos atos constitutivos, instrumentos sociais e respectivas alterações estatutárias e contratuais à empresa requerente, para posterior registro nas Juntas Comerciais dos Estados e Territórios Federais.

CAPÍTULO V DA COLONIZAÇÃO E LOTEAMENTOS RURAIS

Art 22. Para a execução das atividades de colonização e loteamentos rurais, na Faixa de Fronteira, serão observadas as prescrições gerais da legislação agrária específica e o processo terá início no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Art 23. Entende-se por empresa particular de colonização, para os efeitos deste regulamento, as pessoas físicas ou jurídicas, estas constituídas e domiciliadas no País, que tiverem por finalidade executar programa de valorização de área ou distribuição, de terras.

§ 1º No caso de pessoa física ou empresa individual, só a brasileiro será permitido executar as atividades previstas neste artigo.

§ 2º É vedada a delegação de poderes de direção ou gerência a estrangeiro, ainda que por procuração outorgada pela sociedade ou empresa individual.

Art 24. O assentimento prévio do CSN para a execução das atividades de colonização e loteamentos rurais, na Faixa de Fronteira, será necessário:

I - na alienação de terras públicas, para a empresa vencedora de licitação publicada no Diário Oficial da União; e

II - na alienação de terras particulares, para as empresas que as desejarem adquirir, quando da apresentação dos respectivos projetos.

Art 25. Nas hipóteses do artigo anterior, as empresas deverão fazer constar de seus estatutos ou contratos sociais as cláusulas mencionadas nos artigos 17 ou 18, conforme o caso.

Art 26. As empresas enquadradas no art. 24 deverão instruir seus processos com os documentos discriminados nos artigos 19 ou 20, conforme o caso.

Art 27. As empresas de colonização e loteamento rurais que já possuem autorização para operar na Faixa de Fronteira necessitarão do assentimento prévio do CSN para efetuarem alterações em seu instrumento social, para posterior registro nos casos previstos no item II do art. 21.

Art 28. Após instruídos pelo INCRA, os processos de colonização e loteamentos rurais, na Faixa de Fronteira, serão encaminhados a SG/CSN para apreciação e posterior restituição àquela autarquia.

Parágrafo único. Caberá ao INCRA o encaminhamento dos atos constitutivos, instrumentos sociais e respectivas alterações estatutárias e contratuais à empresa requerente, para posterior registro nas Juntas Comerciais dos Estados e Territórios Federais.

CAPÍTULO VI DAS TRANSAÇÕES COM IMÓVEIS RURAIS, ENVOLVENDO ESTRANGEIROS

Art 29. Os negócios jurídicos que, direta ou indiretamente, implicarem obtenção da posse, do domínio ou de qualquer outro direito real sobre imóvel rural situado na Faixa de Fronteira, dependerão do assentimento prévio do CSN e o processo terá início no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), quando adquirente de titularidade daqueles direitos:

I - pessoa física estrangeira residente no Brasil;

II - pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no País; ou

III - pessoa jurídica brasileira da qual participe, a qualquer título, detendo a maioria de seu capital social, pessoa física estrangeira aqui não residente ou pessoa jurídica estrangeira sediada no exterior.

Art 30. As pessoas jurídicas referidas nos itens II e III do artigo anterior somente poderão obter o assentimento prévio quando o imóvel rural pretendido se destinar a implantação de projeto agrícola, pecuário, industrial ou de colonização, vinculado aos seus objetivos estatutários.

Art 31. As pessoas físicas estrangeiras que desejarem adquirir imóvel rural, na Faixa de Fronteira, deverão instruir seus pedidos com os seguintes documentos, além dos exigidos pela legislação agrária específica:

I - cópia da Carteira de Identidade para Estrangeiro;

II - declaração do interessado, de que não está respondendo a inquérito ou ação penal, nem foi condenado pela justiça de seu País ou do Brasil;

III - prova de propriedade do imóvel pretendido, incluindo sua cadeia dominial; e

IV - cópia do Certificado de Cadastro do INCRA, referente ao exercício em vigor.

Parágrafo único - No texto do requerimento para a aquisição do imóvel rural, o interessado deverá declarar sua residência e o endereço para correspondência.

Art 32. As pessoas jurídicas estrangeiras referidas nos itens II e III do art. 29 que desejarem adquirir imóvel rural, na Faixa de Fronteira, deverão instruir seus pedidos com os seguintes documentos, além dos exigidos pela legislação agrária específica:

I - cópia do estatuto ou contrato social da empresa;

II - autorização para a peticionária funcionar no Brasil, em se tratando de empresa estrangeira;

III - cópias dos atos de eleição da diretoria e da alteração do nome comercial da empresa, se for o caso;

IV - relação nominal, contendo a nacionalidade e número de ações dos acionistas da empresa, quando se tratar de sociedade anônima, em se tratando de empresa brasileira;

V - prova de propriedade do imóvel pretendido, incluindo sua cadeia dominial; e

VI - cópia do Certificado de Cadastro do INCRA, referente ao exercício em vigor.

Art 33. Os processos para transação de imóveis rurais com estrangeiros, na Faixa de Fronteira, serão remetidos pelo INCRA à SG/CSN, com o respectivo parecer, sendo restituídos àquela autarquia após apreciados.

CAPÍTULO VII

DA PARTICIPAÇÃO DE ESTRANGEIROS EM PESSOA JURÍDICA BRASILEIRA

Art 34. A participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica brasileira que seja titular de direito real sobre imóvel rural localizado na Faixa de Fronteira, dependerá do assentimento prévio do CSN.

§ 1º São direitos reais, assim definidos no Código Civil Brasileiro, além da propriedade e da posse, a enfiteuse ou aforamento, as servidões, o usufruto, o uso, a habitação, as rendas expressamente constituídas sobre imóveis, a anticrese e a hipoteca.

§ 2º A pessoa jurídica que desrespeitar a exigência deste artigo sujeitar-se-á à dissolução, na forma da legislação pertinente.

Art 35. Para a lavratura e o registro de escritura de alienação ou de constituição de direito real, que tiver por objeto imóvel rural situado na Faixa de Fronteira, em que o outorgado for pessoa jurídica, será indispensável verificar se dela participa, como sócio ou acionista, pessoa física ou jurídica estrangeira.

Parágrafo único. A verificação de que trata este artigo far-se-á da seguinte maneira:

I - em se tratando de sociedade anônima - à vista da relação nominal dos acionistas, contendo a nacionalidade, o número de ações com direito a voto e a soma das participações, a qual deverá coincidir com o capital declarado no estatuto social da empresa; a relação será

firmada pelos diretores da empresa, responsáveis pela exaço da informação, com a declaração de que foi feita de conformidade com os dados existentes no Livro de Registro de Ações da sociedade; e

II - em se tratando de sociedade de outro tipo - à vista do contrato social e de suas alterações.

Art 36. O assentimento prévio para os atos previstos neste capítulo será dado mediante solicitação do interessado à SG/CSN.

CAPÍTULO VIII DO AUXÍLIO FINANCEIRO AOS MUNICÍPIOS DA FAIXA DE FRONTEIRA

Art 37. Para habilitar-se ao auxílio financeiro destinado à execução de obras públicas, previsto no art. 9º da Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, os municípios total ou parcialmente localizados na Faixa de Fronteira deverão, até 31 de julho do ano anterior ao da concessão, encaminhar à SG/CSN dados sucintos sobre a obra que pretendem realizar e seu orçamento estimado.

Parágrafo único. Em casos especiais, devidamente justificados, poderá ser concedido auxílio para aquisição de máquinas e equipamentos.

Art 38. A SG/CSN estudará os pedidos de auxílio e, a partir de 1º de setembro, informará às Prefeituras Municipais da concessão ou não do auxílio solicitado.

Art 39. Os recursos serão repassados diretamente às Prefeituras Municipais por intermédio da agência do Banco do Brasil S.A.

Art 40. A aplicação dos recursos está sujeita a comprovação perante o Tribunal de Contas da União, por Intermédio da SG/CSN.

§ 1º O emprego dos recursos limitar-se-á no exercício financeiro em que foram concedidos, podendo ser aproveitados no exercício imediato, como Restos a Pagar, desde que devidamente empenhados no exercício do recebimento.

§ 2º Enquanto as prestações de contas não forem apresentadas, as Prefeituras Municipais não estarão habilitadas ao recebimento de auxílios posteriores.

Art 41. A SG/CSN baixará instruções detalhadas, visando a orientar as Prefeituras Municipais quanto à habilitação e repasse dos auxílios, aplicação dos recursos e prestação de contas.

CAPÍTULO IX DA INSCRIÇÃO NOS ÓRGÃOS DO REGISTRO DO COMÉRCIO

Art 42. As Juntas Comerciais dos Estados e dos Territórios Federais exigirão prova do assentimento prévio de CSN nos seguintes casos:

I - execução dos serviços de radiodifusão, de que trata o Capítulo III:

a) para inscrição dos atos constitutivos, estatutos ou contratos sociais das empresas que desejarem, pela primeira vez, executar o serviço na Faixa de Fronteira; e

b) para inscrição das alterações nos instrumentos sociais, listadas no Item II do art. 12; e

II - execução das atividades de mineração, de que trata o Capítulo IV e de colonização e loteamentos rurais, de que trata o Capítulo V:

a).para inscrição dos atos constitutivos, declarações de firma, estatutos ou contratos sociais das empresas que desejarem, pela primeira vez, executar as atividades na Faixa de Fronteira; e

b) para inscrição das alterações nos instrumentos sociais, listadas no item II do art. 21.

Art 43. A abertura de filiais, agências, sucursais, postos ou quaisquer outros estabelecimentos com poder de representação ou mandato da matriz, na Faixa de Fronteira, relacionados com a prática de atos que necessitam do assentimento prévio, implicará o cumprimento das prescrições deste regulamento.

Art 44. Será dispensado ato formal da SG/CSN, nos casos de dissolução, liquidação ou extinção das empresas que obtiveram o assentimento prévio para exercerem atividades na Faixa de Fronteira, na forma deste regulamento, cabendo ao Departamento Nacional de Registro do Comércio (DNRC) comunicar tais ocorrências àquela Secretaria-Geral, para fins de controle.

CAPÍTULO X DISPOSIÇÕES GERAIS

Art 45. As entidades da administração indireta, da União, dos Estados e dos Municípios, aplicam-se, no que couber, as disposições deste regulamento, não lhes sendo exigível, porém, que adotem para suas ações a forma nominativa.

Art 46. Os Cartórios de Notas e de Registro de Imóveis exigirão prova do assentimento prévio do CSN para as transações com imóveis rurais, envolvendo estrangeiros, de que trata o Capítulo VI e obedecidas as prescrições da legislação que regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no País ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil.

Art 47. Trimestralmente, os Cartórios de Registro de Imóveis remeterão à Corregedoria da Justiça Estadual a que estiverem subordinados ou à Corregedoria da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, à repartição estadual do INCRA e à SG/CSN, relação das aquisições de imóveis rurais por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, situados na Faixa de Fronteira, do qual constarão os seguintes dados:

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

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

III - transcrição da autorização do órgão competente.

Art 48. A SG/CSN solicitará, das autoridades e órgãos competentes, a instauração de inquérito destinado a apurar as infrações ao disposto neste regulamento.

Art 49. Os atos previstos neste regulamento, se praticados sem o assentimento prévio do CSN, serão nulos de pleno direito e sujeitarão os responsáveis à multa de até vinte por cento (20%) do valor declarado do negócio irregularmente realizado.

Art 50. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 26 de agosto de 1980; 159º da Independência e 92º da República.

JOÃO FIGUEIREDO
Danilo Venturini

Projeto de Lei nº 2.289, de 2007
(versão de 9 de maio de 2012)

Regulamenta o art. 190 da Constituição Federal, disciplina a aquisição e o arrendamento de imóveis rurais por pessoa estrangeira, natural ou jurídica, em todo o território nacional e dá 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, altera os artigos 173, 176 e 222 e cria os artigos 180 – A e 239 – A na Lei nº 6.015, 31 de dezembro de 1973 e revoga a Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971 e o art. 23 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e fixa outras providências com o objetivo de disciplinar a aquisição e o arrendamento de imóvel rural em todo o território nacional por pessoas estrangeiras.

Art. 2º As pessoas estrangeiras só poderão adquirir e arrendar imóveis rurais no Brasil na forma prevista na presente Lei, sem prejuízo do que dispõem as demais legislações conexas.

Art. 3º Para os efeitos desta Lei consideram-se pessoas estrangeiras:

I – a pessoa física que não atenda as condições fixadas no art. 12 da Constituição Federal;

II – a sociedade estrangeira autorizada a funcionar no Brasil consoante o disposto nos art. 1.134 e seguintes, da Sessão III, do Capítulo XI, do Subtítulo II, do Título II, do livro II, da Parte Especial, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002;

III – a pessoa jurídica brasileira da qual participem, pessoa estrangeira, natural ou jurídica, que tenha a maioria do seu capital social votante ou exercício de fato ou de direito do poder decisório para gerir suas atividades com a maioria de seu capital social detida por estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas;

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

V – organização não governamental estabelecida no Brasil com sede no exterior;

VI - 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 entidades previstas nos incisos IV e V.

§ 1º Nos casos em que se caracterize o negócio jurídico simulado, aplicar-se-á o disposto nos art. 166 e 167 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, sem prejuízo da responsabilização criminal dos envolvidos.

§ 2º As restrições estabelecidas nesta Lei não se aplicam aos casos de sucessão legítima, ressalvado o disposto no art. 13.

§ 3º No caso de imóvel rural oferecido como garantia real de financiamento contraído junto a empresa controlada por capital estrangeiro, as restrições estabelecidas nesta Lei somente se aplicam nas hipóteses de transferência definitiva, judicial ou extrajudicialmente, da propriedade.

§ 4º Para os efeitos desta Lei estão abrangidos os casos de aquisição de imóvel rural por pessoa natural ou jurídica elencadas neste artigo em decorrência de transferência de cotas ou ações, incorporação, fusão e cisão de sociedade, liquidação, aquisição e partilha de ativos, arrematação em hasta pública e adjudicação judicial, bem como nos casos que, por qualquer outro meio possam implicar em aquisição, direta ou indireta, de direitos reais e obrigacionais sobre o imóvel.

Art. 4º É vedado o arrendamento de imóveis rurais por pessoas estrangeiras por prazo superior a trinta anos, bem assim, o subarrendamento parcial ou total desses imóveis.

Art. 5º Art. 5º. As pessoas jurídicas, referidas no art. 3º desta Lei, só poderão arrendar ou adquirir imóveis rurais destinados à implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais, ou de colonização, vinculados aos seus objetivos estatutários.

Art. 6º A aquisição e o arrendamento de imóvel rural por pessoas estrangeiras, incluídas nos incisos I, II, IV, V e VI, do art. 3º, não poderá exceder a dimensão de 50 (cinquenta) módulos fiscais, em área contínua ou descontínua, observado o limite máximo de 2.500 (dois mil e quinhentos) hectares.

§ 1º 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 4 (quatro) módulos fiscais e a 10 (dez) módulos fiscais.

§ 2º O regulamento fixará normas para a aquisição de áreas superiores de 4 (quatro) módulos fiscais e para o arrendamento de áreas superiores a 10 (dez) módulos fiscais.

§ 3 - Dependerá de autorização a aquisição de mais de um imóvel, com área não superior a 4 (quatro) módulos fiscais ou o arrendamento de mais de um imóvel com área não superior a 10 (dez) módulos fiscais.

§ 4º - Além das exigências técnicas regulares, constitui requisito para a autorização da aquisição e do arrendamento a análise da consistência legal dos documentos relativos ao domínio do imóvel rural, com base em certidões emitidas pelos Cartórios de Registro de Imóveis.

Art. 7º A aquisição e o arrendamento de imóvel rural por pessoas estrangeiras, incluídas no inciso III do art. 3º, não poderá exceder a dimensão de 100 (cem) módulos fiscais, em área contínua ou descontínua, observado o limite máximo de 5.000 (cinco mil) hectares, atendendo às normas previstas em regulamento.

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, comprovada conforme estabelecido no regulamento desta Lei.

§ 1º As pessoas da mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias ou arrendatárias, 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 - quando o adquirente tiver filho brasileiro ou for casado com pessoa brasileira sob o regime de comunhão de bens, assim como, os estrangeiros com residência permanente no País e portadores do Certificado de Reciprocidade válido;

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 órgão responsável pelo cadastro de imóveis rurais em nome do promitente comprador, antes de 10 de março de 1969.

Art. 9. A não observância no disposto no art. 186 da Constituição Federal implicará:

I – no caso de arrendamento, a anulação do contrato correspondente, sem direito ao recebimento de multas ou outros encargos rescisórios;

II – nos casos de insuscetibilidade de desapropriação, serão anulados os contratos de compra e venda, sendo os imóveis incorporados ao patrimônio da União por meio de aquisição, nos valores originais dos contratos particulares de compra e venda, deduzidos os valores eventualmente devidos a título de dívidas trabalhistas ou para recuperação de passivos ambientais.

Art. 10. Nos parcelamentos de áreas rurais efetuados por empresas particulares, a aquisição e a ocupação de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da área total será feita obrigatoriamente por brasileiros.

Parágrafo único. O parcelamento de áreas rurais a que se refere o caput o somente poderá ser implantado mediante prévia autorização do órgão fundiário federal.

Art. 11. O Congresso Nacional, a partir de Mensagem Presidencial, poderá autorizar a aquisição de imóvel rural 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.

§ 1º Os projetos a que se refere o caput, serão previamente aprovados pelos órgãos do Poder Executivo, conforme as áreas de competência, segundo critérios e prazos fixados em regulamento.

§ 2º Os projetos industriais, turísticos ou de mineração deverão também obter parecer, respectivamente, dos Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; do Turismo e de Minas e Energia.

§ 3º No caso de projetos de caráter agroindustrial, sua aprovação estará condicionada à participação de no mínimo 60% de proprietários brasileiros na produção de matéria-prima.

§ 4º - Além das exigências técnicas regulares, constitui requisito para a avaliação dos projetos a análise da consistência legal dos documentos relativos ao domínio do imóvel rural, com base em certidões emitidas pelos Cartórios de Registro de Imóveis.

Art. 12. A aquisição, por pessoas estrangeiras, de imóvel rural situado em área indispensável à segurança nacional depende do assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional.

Art. 13. Na aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira é da essência do ato a escritura pública.

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

I – dados relativos à Cédula de Identidade de Estrangeiro, na qual conste o Registro Nacional de Estrangeiro, classificação Permanente e nacionalidade dos sócios ou administradores das pessoas jurídicas de que trata esta Lei;

II – prova de permanência no território nacional, se pessoa natural, ou autorização para funcionar no País, se pessoa jurídica estrangeira;

III – Cópia do Cadastro de Pessoa Física – CPF, do adquirente e de seu cônjuge;

IV - quando for o caso, autorização do órgão competente, especificada em Regulamento, ou assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional;

V – localização georreferenciada do imóvel, com área, limites e confrontações, na forma da legislação vigente;

VI – dados relativos ao ato constitutivo, estatuto ou contrato social consolidado, com informações sobre a composição do capital social e do capital votante e informação sobre seu representante legal, em se tratando de pessoa jurídica;

VII - declaração da empresa de que estão atendidas as condições legais a respeito do respectivo controle acionário, cuja alteração, em qualquer tempo, deverá ser comunicada pela própria empresa, sob pena, em ambos os casos, de multa ou nulidade do registro.

Art. 14. Os Cartórios de Registro de Imóveis manterão cadastro especial das aquisições de imóveis rurais pelas pessoas previstas no art. 3º, em Livro de Estrangeiro, de que trata o inciso VI do art. 173 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, no qual deverá constar:

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

II - dados relativos à identidade, nacionalidade dos sócios ou administradores das pessoas jurídicas de que trata esta Lei;

III – prova de permanência no território nacional, se pessoa natural ou autorização para funcionar no País, se pessoa jurídica estrangeira;

IV – planta e memorial descritivo com localização georreferenciada do imóvel, com área, características, limites e confrontações, na forma da legislação vigente;

V – transcrição das autorizações dos órgãos competentes, especificadas em regulamento.

VI – dados relativos ao ato constitutivo, estatuto ou contrato social consolidado, com informações sobre a composição do capital social e do capital votante e informação sobre seu representante legal, em se tratando das pessoas jurídicas especificadas no inciso III do art. 3º desta Lei.

§ 1º Trimestralmente, os Cartórios de Registro de Imóveis remeterão, sob pena de perda do cargo pelo titular, os dados previstos nos incisos deste artigo, à Corregedoria da Justiça dos Estados a que estiverem subordinados e ao órgão responsável pelo cadastro de imóveis rurais.

§ 2º Quando se tratar de imóvel rural situado na Amazônia Legal e em área indispensável à segurança nacional, a relação mencionada neste artigo também deverá ser remetida à Secretaria-executiva do Conselho de Defesa Nacional.

Art. 15. É vedada, a qualquer título, a alienação, a cessão ou doação de terras da União, dos Estados ou dos Municípios a pessoas estrangeiras.

Art. 16. O Poder Executivo manterá cadastro das terras transacionadas por estrangeiros no país e apresentará anualmente ao Congresso Nacional e ao Conselho de Defesa Nacional relatório referente à situação destes imóveis.

Art. 17. As contratações atinentes a imóvel rural que violem as prescrições desta Lei são nulas de pleno direito, reconhecíveis e declaráveis de ofício, ficando o oficial de registro que lavrar a escritura e o serventuário que a transcrever, pessoal e civilmente, responsáveis pelos danos que causarem aos contratantes, sem prejuízo da responsabilidade criminal por prevaricação ou falsificação ideológica.

Parágrafo único. Ocorrendo a nulidade prevista no caput deste artigo, fica o alienante obrigado a restituir ao adquirente o preço do imóvel.

Art. 18. Não estão sujeitas às restrições contidas na Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, as aquisições de imóveis rurais realizadas por empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro, no período de 22 de janeiro de 1999 a 23 de agosto de 2010, desde que atendam aos requisitos expressos no art. 186 da Constituição Federal, e que os imóveis e respectivos titulares não tenham constado, durante o período em consideração, de listas negativas, ambientais e trabalhistas mantidas pelo Poder Público.

§ 1º. As aquisições referidas no caput abrangem as operações de compra e venda, de promessa de compra e venda, de cessão ou de promessa de cessão, comprovadas mediante escritura pública ou instrumento particular devidamente protocolado no Registro competente durante o período mencionado no caput.

§2º Incluem-se nas exceções previstas no caput, as operações de aquisição de área rural, não concretizadas no período de 1º de janeiro de 2009 a 23 de agosto de 2010, vinculadas a decisões de investimentos efetivadas e, em curso, comprovadas mediante o atendimento de critérios fixados em Regulamento.

Art. 19. Dentro do prazo de 180 (cento e oitenta dias), improrrogáveis, contados da data de promulgação desta Lei, os Titulares de Cartórios de Títulos e Documentos e Registros Imobiliários, promoverão o levantamento de todos os atos já realizados sob sua jurisdição praticados pelas pessoas referidos no art. 3º até à data anterior à vigência desta Lei, procedendo às comunicações determinadas pelo §§ 1º e 2º do art. 15, sob pena de responsabilidade pessoal administrativa e perda do cargo.

Art. 20. O art. 1º da Lei nº 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, 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, de forma direta ou em associação com qualquer pessoa física, jurídica ou Organização Não Governamental instalada no Brasil, ainda que com sede no exterior, estarão sujeitas à legislação nacional que regula a aquisição de imóveis rurais por pessoas estrangeiras, sem prejuízo do que dispõe a presente Lei. (NR)”

Art. 21. A Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 173.....

VI – Livro nº 6 – Estrangeiros (NR)

.....

Art. 176.....

§ 1º.....

II -.....

4).....

a) tratando-se de pessoa física, estado civil, profissão, número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda ou do Registro Geral da Cédula de Identidade ou do Registro Nacional de Estrangeiros;

b) tratando-se de pessoa jurídica, a sede social, a composição e a nacionalidade do capital social, bem como o número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica. (NR).

.....

Art. 180-A. No Livro nº 6 – Estrangeiros – as transações com imóveis rurais reguladas pela legislação específica, que trata de aquisição ou arrendamento de imóvel rural por estrangeiro, pessoa natural e jurídica, deverão constar:

I – Nome do adquirente, nacionalidade, número do Registro Nacional de Estrangeiros - RNE e do Cadastro de Pessoas Físicas - CPF, se pessoa natural ou razão social, sede e número do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ, se pessoa jurídica;

II – dados relativos à identidade e nacionalidade dos sócios ou administradores das pessoas jurídicas;

III – planta e memorial descritivo com localização georreferenciada do imóvel elaborados na forma prevista na legislação vigente;

IV – dados relativos ao ato constitutivo, estatuto ou contrato social consolidado, com informações sobre a composição do capital social e do capital votante e informação sobre seu representante legal, em se tratando de pessoa jurídica;

V – número do Registro da Junta Comercial ou do Cartório competente;

VI – nome do transmitente, nacionalidade e número do CPF, se pessoa natural ou razão social e número do CNPJ, se pessoa jurídica;

VII – estado civil e a nacionalidade do cônjuge;

VIII – nome do imóvel, área em hectares, município (s) de localização e código do imóvel rural, junto ao Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR;

IX – autorização do órgão competente especificada em Regulamento.

.....

Art. 222

Parágrafo único – Em se tratando de escrituras relativas a imóveis rurais adquiridos por pessoa jurídica, esta deverá firmar declaração de que não se enquadra na legislação específica que trata de aquisição de imóvel rural por estrangeiro, sob pena de nulidade do ato e falsidade ideológica. (NR)

.....

Art. 239-A. As cartas de arrematação e adjudicação de imóveis rurais só serão registradas depois de autorizada a transferência nos termos da legislação específica que trata de aquisição de imóvel rural por estrangeiro, quando expedidas em favor de qualquer das pessoas sujeitas ao seu regime”.

Art. 22. O Poder Executivo expedirá Regulamento para a execução desta Lei em prazo não superior a 180 (cento e oitenta) dias da sua publicação.

Art. 23. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 24. Revogam-se a Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971 e o art. 23 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.

Sala da Comissão, em 09 de maio de 2012.

Deputado Beto Faro
Relator

Projeto de Lei nº 4.059, de 2012
(versão de 13 de junho de 2012)

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 Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996 e dá 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 insuscetibilidade 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.

JUSTIFICATIVA³⁸⁰

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

³⁸⁰ Versão extraída do âmbito da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.

ANEXO - B – Legislação americana

Public Law 95–460, 92 Stat. 1263, Oct. 14, 1978

5. AGRICULTURAL FOREIGN INVESTMENT DISCLOSURE ACT OF 1978

Public Law 95–460, 92 Stat. 1263, Oct. 14, 1978.

[As Amended Through P.L. 110–246, Effective May 22, 2008]

An Act to require foreign persons who acquire, transfer, or hold interests in agricultural land to report such transactions and holdings to the Secretary of Agriculture and to direct the Secretary to analyze information contained in such reports and determine the effects such transactions and holdings have, particularly on family farms and rural communities, and for other purposes.

Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled,

SHORT TITLE

SEC. 1. [7 U.S.C. 3501 note] This Act may be cited as the “Agricultural Foreign Investment Disclosure Act of 1978”.

REPORTING REQUIREMENTS

SEC. 2. [7 U.S.C. 3501] (a) Any foreign person who acquires or transfers any interest, other than a security interest, in agricultural land shall submit a report to the Secretary of Agriculture not later than 90 days after the date of such acquisition or transfer. Such report shall be submitted in such form and in accordance with such procedures as the Secretary may require and shall contain—

(1) the legal name and the address of such foreign person;

(2) in any case in which such foreign person is an individual, the citizenship of such foreign person;

(3) in any case in which such foreign person is not an individual or a government, the nature of the legal entity holding the interest, the country in which such foreign person is created or organized, and the principal place of business of such foreign person;

(4) the type of interest in agricultural land which such foreign person acquired or transferred;

(5) the legal description and acreage of such agricultural land;

(6) the purchase price paid for, or any other consideration given for, such interest;

(7) in any case in which such foreign person transfers such interest, the legal name and the address of the person to whom such interest is transferred and—

(A) in any case in which such transferee is an individual, the citizenship of such transferee; and

(B) in any case in which such transferee is not an individual or a government, the nature of the legal entity holding the interest, the country in which such transferee is created or organized, and the principal place of business of such transferee;

(8) the agricultural purposes for which such foreign person intends, on the date on which such report is submitted to the Secretary, to use such agricultural land; and

5-3

(9) such other information as the Secretary may require by regulation.

(b) Any foreign person who holds any interest, other than a security interest, in agricultural land on the day before the effective date of this section shall submit a report to the Secretary not later than 180 days after such effective date. Such report shall be submitted in such form and in accordance with such procedures as the Secretary may require and shall contain—

(1) the legal name and the address of such foreign person;

(2) in any case in which such foreign person is an individual, the citizenship of such foreign person;

(3) in any case in which such foreign person is not an individual or a government, the nature of the legal entity holding the interest, the country in which such foreign person is created or organized, and the principal place of business of such foreign person;

(4) the type of interest in agricultural land which is held by such foreign person;

(5) the legal description and acreage of such agricultural land;

(6) the purchase price paid for, or any other consideration given for, such interest;

(7) the agricultural purposes for which such foreign person—

(A) is using such agricultural land on the date on which such report is submitted to the Secretary, and

(B) intends, as of such date, to use such agricultural land; and

(8) such other information as the Secretary may require by regulation.

(c) Any person who holds or acquires (on or after the effective date of this section) any interest, other than a security interest, in agricultural land at a time when such person is not a foreign person and who subsequently becomes a foreign person shall submit a report to the Secretary not later than 90 days after the date on which such person becomes a foreign person. Such report shall be submitted in such form and in accordance with such procedures as the Secretary may require and shall contain the information required by subsection (b) of this section. This subsection shall not apply with respect to any person who is required to submit a report with respect to such land under subsection (b) of this section.

(d) Any foreign person who holds or acquires (on or after the effective date of this section) any interest, other than a security interest, in land at a time when such land is not agricultural land and such land subsequently becomes agricultural land shall submit a report to the Secretary not later than 90 days after the date on which such land becomes agricultural land. Such report shall be submitted in such form and in accordance with such procedures as the Secretary may require and shall contain the information required by subsection (b) of this section. This subsection shall not apply with respect to any person who is required to submit a report with respect to such land under subsection (b) of this section.

(e) With respect to any foreign person, other than an individual or a government, who is required by subsection (a), (b), (c), or (d) of this section to submit a report, the Secretary may, in addition,

require such foreign person to submit to the Secretary a report containing—

(A) the legal name and the address of each person who holds any interest in such foreign person;

(B) in any case in which the holder of such interest is an individual, the citizenship of such holder; and

(C) in any case in which the holder of such interest is not an individual or a government, the nature of the legal entity holding the interest, the country in which such holder is created or organized, and the principal place of business of such holder.

(f) With respect to any person, other than an individual or a government, whose legal name is contained in any report submitted under subsection (e) of the section, the Secretary may require such person to submit to the Secretary a report containing—

(A) the legal name and the address of any person who holds any interest in the person submitting the report under this subsection;

(B) in any case in which the holder of such interest is an individual, the citizenship of such holder; and

(C) in any case in which the holder of such interest is not an individual or a government, the nature of the legal entity holding the interest, the country in which such holder is created or organized, and the principal place of business of such holder.

CIVIL PENALTY

SEC. 3. [7 U.S.C. 3502] (a) If the Secretary determines that a person—

(1) has failed to submit a report in accordance with the provisions of section 2 or

(2) has knowingly submitted a report under section 2—

(A) which does not contain all the information required to be in such report, or

(B) which contains information that is misleading or false,

such person shall be subject to a civil penalty imposed by the Secretary. The amount of any such civil penalty shall be determined in accordance with the provisions of subsection (b) of this section. Any such civil penalty shall be recoverable in a civil action brought by the Attorney General of the United States in an appropriate district court of the United States.

(b) The amount of any civil penalty imposed by the Secretary under subsection (a) of this section shall be such amount as the Secretary determines to be appropriate to carry out the purposes of this Act, except that such amount shall not exceed 25 percent of the fair market value, on the date of the assessment of such penalty, of the interest in agricultural land with respect to which such violation occurred.

INVESTIGATIVE ACTIONS

SEC. 4. [7 U.S.C. 3503] The Secretary may take such actions as the Secretary considers necessary to monitor compliance with the provisions of this Act and to determine whether the information contained in any report submitted under section 2 accurately and

fully reveals the ownership interest of all foreign persons in an foreign person who is required to submit a report under such section.

[Sec. 5 repealed by P.L. 105-362, § 101(f)]

REPORTS TO THE STATES

SEC. 6. [7 U.S.C. 3505] Not later than 30 days after the end of each 6-month period beginning after the effective date of section 2, the Secretary shall transmit to each State department of agriculture, or such other appropriate State agency as the Secretary considers advisable, a copy of each report which was submitted to the Secretary under section 2 during such 6-month period and which involved agricultural land located in such State.

PUBLIC INSPECTION

SEC. 7. [7 U.S.C. 3506] Any report submitted to the Secretary under section 2 shall be available for public inspection at the Department of Agriculture located in the District of Columbia not later than 10 days after the date on which such report is received by the Secretary.

REGULATIONS

SEC. 8. [7 U.S.C. 3507] Not later than 90 days after the date of the enactment of this Act, the Secretary shall prescribe regulations for purposes of carrying out the provisions of this Act.

DEFINITIONS

SEC. 9. [7 U.S.C. 3508] For purposes of this Act—

(1) the term “agricultural land” means any land located in one or more States and used for agricultural, forestry, or timber production purposes as determined by the Secretary under regulations to be prescribed by the Secretary;

(2) the term “foreign government” means any government other than the Federal Government or any government of a State or a political subdivision of a State;

(3) the term “foreign person” means—

(A) any individual—

(i) who is not a citizen or national of the United States;

(ii) who is not a citizen of the Northern Mariana Islands or the Trust Territory of the Pacific Islands; or

(iii) who is not lawfully admitted to the United States for permanent residence, or paroled into the United States, under the Immigration and Nationality Act;

(B) any person, other than an individual or a government, which is created or organized under the laws of a foreign government or which has its principal place of business located outside of all the States;

(C) any person, other than an individual or a government—

(i) which is created or organized under the laws of any State; and

(ii) in which, as determined by the Secretary under regulations which the Secretary shall prescribe, a significant interest or substantial control is directly or indirectly held—

(I) by any individual referred to in subparagraph (A);

(II) by any foreign government; or

(IV) by any combination of such individuals, persons, or governments; and

(D) any foreign government;

(4) the term “person” includes any individual, corporation, company, association, firm, partnership, society, joint stock company, trust, estate, or any other legal entity;

(5) the term “Secretary” means the Secretary of Agriculture; and

(6) the term “State” means any of the several States, the District of Columbia, the Commonwealth of Puerto Rico, the Northern Mariana Islands, Guam, the Virgin Islands, American Samoa, the Trust Territory of the Pacific Islands, or any other territory or possession of the United States.

EFFECTIVE DATES

SEC. 10. [7 U.S.C. 3501 note] (a) Except as provided in subsection (b) of this section, this Act shall become effective on the date of the enactment of this Act.

(b) Section 2 shall become effective on the date on which regulations prescribed by the Secretary under section 8 become effective.

7 CFR Part 781 - Disclosure of Foreign Investment in Agricultural Land

Pt. 781

7 CFR Ch. VII (1-1-10 Edition)

Act penalties are administratively final decisions of USDA.

(b) The decision of a State Executive Director or State Conservationist on equitable relief made under §718.307 of this title is administratively final and also not subject to judicial review.

PART 781—DISCLOSURE OF FOREIGN INVESTMENT IN AGRICULTURAL LAND

Sec.

781.1 General.

781.2 Definitions.

781.3 Reporting requirements.

781.4 Assessment of penalties.

781.5 Penalty review procedure.

781.6 Paperwork Reduction Act assigned number.

AUTHORITY: Sec. 1-10, 92 Stat. 1266 (7 U.S.C. 3501 *et seq.*).

SOURCE: 49 FR 35074, Sept. 6, 1984, unless otherwise noted.

§781.1 General.

The purpose of these regulations is to set forth the requirements designed to implement the Agricultural Foreign Investment Disclosure Act of 1978. The regulations require that a foreign person who acquires, disposes of, or holds an interest in United States agricultural land shall disclose such transactions and holdings to the Secretary of Agriculture. In particular, the regulations establish a system for the collection of information by the Agricultural Stabilization and Conservation Service (FSA) pertaining to foreign investment in United States agricultural land. The information collected will be utilized in the preparation of periodic reports to Congress and the President by the Economic Research Service (ERS) concerning the effect of such holdings upon family farms and rural communities.

§781.2 Definitions.

In determining the meaning of the provisions of this part, unless the context indicates otherwise, words importing the singular include and apply to several persons or things, words importing the plural include the singular, and words used in the present tense include the future as well as the present.

The following terms shall have the following meanings:

(a) *AFIDA*. AFIDA means the Agricultural Foreign Investment Disclosure Act of 1978.

(b) *Agricultural land*. Agricultural land means land in the United States used for forestry production and land in the United States currently used for, or, if currently idle, land last used within the past five years, for farming, ranching, or timber production, except land not exceeding ten acres in the aggregate, if the annual gross receipts from the sale of the farm, ranch, or timber products produced thereon do not exceed \$1,000. Farming, ranching, or timber production includes, but is not limited to, activities set forth in the Standard Industrial Classification Manual (1987), Division A, exclusive of industry numbers 0711-0783, 0851, and 0912-0919 which cover animal trapping, game management, hunting carried on as a business enterprise, trapping carried on as a business enterprise, and wildlife management. Land used for forestry production means, land exceeding 10 acres in which 10 percent is stocked by trees of any size, including land that formerly had such tree cover and that will be naturally or artificially regenerated.

(c) *Any interest*. Any interest means all interest acquired, transferred or held in agricultural lands by a foreign person, except:

- (1) Security interests;
- (2) Leaseholds of less than 10 years;
- (3) Contingent future interests;
- (4) Noncontingent future interests which do not become possessory upon the termination of the present possessory estate;
- (5) Surface or subsurface easements and rights of way used for a purpose unrelated to agricultural production; and
- (6) An interest solely in mineral rights.

(d) *County*. County means a political subdivision of a State identified as a County or parish. In Alaska, the term means an area so designated by the State Agricultural Stabilization and Conservation committee.

(e) *Foreign government*. Foreign government means any government other than the United States government,

Farm Service Agency, USDA

§ 781.3

the government of a State, or a political subdivision of a State.

(f) *Foreign individual*. Foreign individual means foreign person as defined in paragraph (g)(1) of this section.

(g) *Foreign person*. Foreign person means:

(1) Any individual:

(i) Who is not a citizen or national of the United States; or

(ii) Who is not a citizen of the Northern Mariana Islands or the Trust Territory of the Pacific Islands; or

(iii) Who is not lawfully admitted to the United States for permanent residence or paroled into the United States under the Immigration and Nationality Act;

(2) Any person, other than an individual or a government, which is created or organized under the laws of a foreign government or which has its principal place of business located outside of all the States;

(3) Any foreign government;

(4) Any person, other than an individual or a government:

(i) Which is created or organized under the laws of any State; and

(ii) In which a significant interest or substantial control is directly or indirectly held:

(A) By any individual referred to in paragraph (g)(1) of this section; or

(B) By any person referred to in paragraph (g)(2) of this section; or

(C) By any foreign government referred to in paragraph (g)(3) of this section; or

(D) By any numerical combination of such individuals, persons, or governments, which combination need not have a common objective.

(h) *Person*. Person means any individual, corporation, company, association, partnership, society, joint stock company, trust, estate, or any other legal entity.

(i) *Secretary*. Secretary means the Secretary of Agriculture.

(j) *Security interest*. Security interest means a mortgage or other debt securing instrument.

(k) *Significant interest of substantial control*. Significant interest or substantial control means:

(1) An interest of 10 percent or more held by a person referred to in paragraph (g)(4) of this section, by a single

individual referred to in paragraph (g)(1) of this section, by a single person referred to in paragraph (g)(2) of this section, by a single government referred to in paragraph (g)(3) of this section; or

(2) An interest of 10 percent or more held by persons referred to in paragraph (g)(4) of this section, by individuals referred to in paragraph (g)(1) of this section, by persons referred to in paragraph (g)(2) of this section, or by governments referred to in paragraph (g)(3) of this section, whenever such persons, individuals, or governments are acting in concert with respect to such interest even though no single individual, person, or government holds an interest of 10 percent or more; or

(3) An interest of 50 percent or more, in the aggregate, held by persons referred to in paragraph (g)(4) of this section, by individuals referred to in paragraph (g)(1) of this section, by persons referred to in paragraph (g)(2) of this section, or by governments referred to in paragraph (g)(3) of this section, even though such individuals, persons, or governments may not be acting in concert.

(l) *State*. State means any of the several States, the District of Columbia, the Commonwealth of Puerto Rico, the Northern Mariana Islands, Guam, the Virgin Islands, American Samoa, the Trust Territory of the Pacific Islands or any other territory or possession of the United States.

[49 FR 35074, Sept. 6, 1984, as amended at 58 FR 48274, Sept. 15, 1993]

§ 781.3 Reporting requirements.

(a) All reports required to be filed pursuant to this part shall be filed with the FSA County office in the county where the land with respect to which such report must be filed is located or where the FSA County office administering programs carried out on such land is located; Provided, that the FSA office in Washington, DC, may grant permission to foreign persons to file reports directly with its Washington office when complex filings are involved, such as where the land being reported is located in more than one county.

(b) Any foreign person who held, holds, acquires, or transfers any interest in United States agricultural land

§ 781.3

7 CFR Ch. VII (1-1-10 Edition)

is subject to the requirement of filing a report on form FSA-153 by the following dates:

(1) August 1, 1979, if the interest in the agricultural land was held on the day before February 2, 1979, or

(2) Ninety days after the date of acquisition or transfer of the interest in the agricultural land, if the interest was acquired or transferred on or after February 2, 1979.

(c) Any person who holds or acquires any interest in United States agricultural land at a time when such person is not a foreign person and who subsequently becomes a foreign person must submit, not later than 90 days after the date on which such person becomes a foreign person, a report containing the information required to be submitted under paragraph (e) of this section.

(d) Any foreign person who holds or acquires any interest in United States land at a time when such land is not agricultural land and such land subsequently becomes agricultural land must submit, not later than 90 days after the date on which such land becomes agricultural, a report containing the information required to be submitted under paragraph (e) of this section.

(e) Any foreign person required to submit a report under this regulation, except under paragraph (g) of this section, shall file an FSA-153 report containing the following information:

(1) The legal name and the address of such foreign person;

(2) In any case in which such foreign person is an individual, the citizenship of such foreign person;

(3) In any case in which such foreign person is not an individual or a government, the nature and name of the person holding the interest, the country in which such foreign person is created or organized, and the principal place of business of such foreign person;

(4) The type of interest held by a foreign person who acquired or transferred an interest in agricultural land;

(5) The legal description and acreage of such agricultural land;

(6) The purchase price paid for, or any other consideration given for, such interest; the amount of the purchase price or the value of the consideration

yet to be given; the current estimated value of the land reported;

(7) In any case in which such foreign person transfers such interest, the legal name and the address of the person to whom such interest is transferred; and

(i) In any case in which such transferee is an individual, the citizenship of such transferee; and

(ii) In any case in which such transferee is not an individual, or a government, the nature of the person holding the interest, the country in which such transferee is created or organized, and the principal place of business;

(8) The agricultural purposes for which such foreign person intends, on the date on which such report is submitted, to use such agricultural land;

(9) When applicable, the name, address and relationship of the representative of the foreign person who is completing the FSA-153 form for the foreign person;

(10) How the tract of land was acquired or transferred, the relationship of the foreign person to the previous owner, producer, manager, tenant or sharecropper, and the rental agreement; and

(11) The date the interest in the land was acquired or transferred.

(f)(1) Any foreign person, other than an individual or government, required to submit a report under paragraphs (b), (c), and (d) of this section, must submit, in addition to the report required under paragraph (e) of this section, a report containing the following information:

(i) The legal name and the address of each foreign individual or government holding significant interest or substantial control in such foreign person;

(ii) In any case in which the holder of such interest is an individual, the citizenship of such holder; and

(iii) In any case in which the holder of significant interest or substantial control in such foreign person is not an individual or a government, the nature and name of the foreign person holding such interest, the country in which such holder is created or organized, and the principal place of business of such holder.

(2) In addition, any such foreign person required to submit a report under

Farm Service Agency, USDA**§ 781.3**

paragraph (f)(1) of this section may also be required, upon request, to submit a report containing:

(i) The legal name and the address of each individual or government whose legal name and address did not appear on the report required to be submitted under paragraph (f)(1) of this section, if such individual or government holds any interest in such foreign person;

(ii) In any case in which the holder of such interest is an individual, the citizenship of such holder; and

(iii) In any case in which the holder of such interest is not an individual or a government, the nature and name of the person holding the interest, the country in which such holder is created or organized, and the principal place of business of such holder.

(g) Any foreign person, other than an individual or a government, whose legal name is contained on any report submitted in satisfaction of paragraph (f) of this section may also be required, upon request, to:

(1) Submit a report containing:

(i) The legal name and the address of each foreign individual or government holding significant interest or substantial control in such foreign person;

(ii) In any case in which the holder of such interest is an individual, the citizenship of such holder; and

(iii) In any case in which the holder of such interest in such foreign person is not an individual or a government, the nature and name of the foreign person holding such interest, the country in which each holder is created or organized, and the principal place of business of such holder.

(2) Submit a report containing:

(i) The legal name and address of each individual or government whose legal name and address did not appear on the report required to be submitted under paragraph (g)(1) of this section if such individual or government holds any interest in such foreign person and, except in the case of a request which involves a foreign person, a report was required to be submitted pursuant to paragraph (f)(2) of this section, disclosing information relating to nonforeign interest holders;

(ii) In any case in which the holder of such interest is an individual, the citizenship of such holder; and

(iii) In any case in which the holder of such interest is not an individual or government and, except in a situation where the information is requested from a foreign person, a report was required to be submitted pursuant to paragraph (f)(2) of this section disclosing information relating to nonforeign interest holders, the nature and name of the person holding the interest, the country in which such holder is created or organized, and the principal place of business of such holder.

(h)(1) Any person which has issued fewer than 100,000 shares of common and preferred stock and instruments convertible into equivalents thereof shall be considered to have satisfactorily determined that it has no obligation to file a report pursuant to § 781.3 if, in addition to information within its knowledge, a quarterly examination of its business records fails to reveal that persons with foreign mailing addresses hold significant interest or substantial control in such person.

(2) Any person which has issued 100,000 or more shares of common and preferred stock and instruments convertible into equivalents thereof shall be considered to have satisfactorily determined that it has no obligation to file a report pursuant to § 781.3 if, in addition to information within its knowledge, a quarterly examination of its business records fails to reveal that the percentage of shares held in such person both by persons with foreign mailing addresses and investment institutions which manage shares does not equal or exceed significant interest or substantial control in such person.

(3) If the person in paragraph (h)(2) of this section determines that the percentage of shares, which is held in it both by persons with foreign mailing addresses and investment institutions which manage shares, equals or exceeds significant interest or substantial control in such persons, then such person shall be considered to have satisfactorily attempted to determine whether it has an obligation to file a report pursuant to § 781.3 if it sends questionnaires to each such investment institution holding an interest in it inquiring as to whether the persons for which they are investing are foreign persons and the percentage of shares reflected

§ 781.4**7 CFR Ch. VII (1-1-10 Edition)**

by the affirmative responses from each such investment institution plus the percentage of shares held by persons listed on the business records with foreign mailing addresses does not reveal that foreign persons hold significant interest or substantial control in such person.

(i) Any foreign person, who submitted a report under paragraph (b), (c), or (d) of this section at a time when such land was agricultural, and such agricultural land later ceases to be agricultural, must submit, not later than 90 days after the date on which such land ceases being agricultural, a revised report from FSA-153 or a written notification of the change of status of the land to the FSA office where the report form was originally filed. The report form and notification must contain the following information:

(1) The legal name and the address of such foreign person;

(2) The legal description, which includes the State and county where the land is located, and the acreage of such land;

(3) The date the land ceases to be agricultural;

(4) The use of the land while agricultural.

(j) If any foreign person who submitted a report under paragraph (b), (c), or (d) of this section ceases to be a foreign person, such person must submit, not later than 90 days after the date such person ceases being a foreign person, a written notification of the change of status of the person to the FSA office where the report form FSA-153 was originally filed. The notification must contain the following information:

(1) The legal name of such person;

(2) The legal description and acreage of such land;

(3) The date such person ceases to be foreign.

(k) Any foreign person who submitted a report under paragraph (b), (c), or (d) of this section must submit, not later than 90 days after the change of information contained on the report, a written notification of the change to the FSA office where the report form FSA-153 was originally filed. The following information must be kept current on the report:

(1) The legal address of such foreign person;

(2) The legal name and the address required to be submitted under (f)(1) of this section;

(3) The legal name and the address required to be submitted under (g)(1) of this section.

[49 FR 35074, Sept. 6, 1984, as amended at 51 FR 25993, July 18, 1986]

§ 781.4 Assessment of penalties.

(a) Violation of the reporting obligations will consist of:

(1) Failure to submit any report in accordance with § 781.3;

(2) Failure to maintain any submitted report with accurate information; or

(3) Submission of a report which the foreign person knows:

(i) Does not contain, initially or within thirty days from the date of a letter returning for completion such incomplete report, all the information required to be in such report; or

(ii) Contains misleading or false information.

(b) Any foreign person who violates the reporting obligation as described in paragraph (a) of this section shall be subject to the following penalties:

(1) Late-filed reports: One-tenth of one percent of the fair market value, as determined by the Farm Service Agency, of the foreign person's interest in the agricultural land, with respect to which such violation occurred, for each week or portion thereof that such violation continues, but the total penalty imposed shall not exceed 25 percent of the fair market value of the foreign person's interest in such land.

(2) Submission of an incomplete report or a report containing misleading or false information, failure to submit a report or failure to maintain a submitted report with accurate information: 25 percent of the fair market value, as determined by the Farm Service Agency, of the foreign person's interest in the agricultural land with respect to which such violation occurred.

(3) Penalties prescribed above are subject to downward adjustments based on factors including:

(i) Total time the violation existed.

(ii) Method of discovery of the violation.

Farm Service Agency, USDA**§ 781.5**

(iii) Extenuating circumstances concerning the violation.

(iv) Nature of the information misstated or not reported.

(c) The fair market value for the land, with respect to which such violation occurred, shall be such value on the date the penalty is assessed, or if the land is no longer agricultural, on the date it was last used as agricultural land. The price or current estimated value reported by the foreign person, as verified and/or adjusted by the County Agricultural Stabilization and Conservation Committee for the County where the land is located, will be considered to be the fair market value.

§ 781.5 Penalty review procedure.

(a) Whenever it appears that a foreign person has violated the reporting obligation as described in paragraph (a) of § 781.4, a written notice of apparent liability will be sent to the foreign person's last known address by the Farm Service Agency. This notice will set forth the facts which indicate apparent liability, identify the type of violation listed in paragraph (a) of § 781.4 which is involved, state the amount of the penalty to be imposed, include a statement of fair market value of the foreign person's interest in the subject land, and summarize the courses of action available to the foreign person.

(b) The foreign person involved shall respond to a notice of apparent liability within 60 days after the notice is mailed. If a foreign person fails to respond to the notice of apparent liability, the proposed penalty shall become final. Any of the following actions by the foreign person shall constitute a response meeting the requirements of this paragraph.

(1) Payment of the proposed penalty in the amount specified in the notice of apparent liability and filing of a report, if required, in compliance with § 781.3. The amount shall be paid by check or money order drawn to the Treasurer of the United States and shall be mailed to the U.S. Department of Agriculture, P.O. Box 2415, Washington, DC 20013. The Department is not responsible for the loss of currency sent through the mails.

(2) Submission of a written statement denying liability for the penalty in whole or in part. Allegations made in any such statement must be supported by detailed factual data. The statement should be mailed to the Administrator, Farm Service Agency, U.S. Department of Agriculture, P.O. Box 2415, Washington, DC 20013.

(3) A request for a hearing on the proposed penalty may be filed in accordance with part 780 of this title.

(c) After a final decision is issued pursuant to an appeal under part 780 of this title, the Administrator or Administrator's designee shall mail the foreign person a notice of the determination on appeal, stating whether a report must be filed or amended in compliance with § 781.3, the amount of the penalty (if any), and the date by which it must be paid. The foreign person shall file or amend the report as required by the Administrator. The penalty in the amount stated shall be paid by check or money order drawn to the Treasurer of the United States and shall be mailed to the United States Department of Agriculture, P.O. Box 2415, Washington, DC 20013. The Department is not responsible for the loss of currency sent through the mails.

(d) If the foreign person contests the notice of apparent liability by submitting a written statement or a request for a hearing thereon, the foreign person may elect either to pay the penalty or decline to pay the penalty pending resolution of the matter by the Administrator. If the Administrator determines that the foreign person is not liable for the penalty or is liable for less than the amount paid, the payment will be wholly or proportionally refunded. If the Administrator ultimately determines that the foreign person is liable, the penalty finally imposed shall not exceed the amount imposed in the notice of apparent liability.

(e) If a foreign person fails to respond to the notice of apparent liability as required by paragraph (b) of this section, or fails to pay the penalty imposed by the Administrator under paragraph (d) of this section, the case will, without further notice, be referred by the Department to the Department of

§ 781.6

Justice for prosecution in the appropriate District Court to recover the amount of the penalty.

(f) Any amounts approved by the U.S. Department of Agriculture for disbursement to a foreign person under the programs administered by the Department may be setoff against penalties assessed hereunder against such person, in accordance with the provisions of 7 CFR part 13.

[49 FR 35074, Sept. 6, 1984, as amended at 60 FR 67318, Dec. 29, 1995]

§ 781.6 Paperwork Reduction Act assigned number.

The information collection requirements contained in these regulations (7 CFR part 781) have been approved by the Office of Management and Budget (OMB) under the provisions of 44 U.S.C. Chapter 35 and have been assigned OMB control number 0560-0097.

PART 782—END-USE CERTIFICATE PROGRAM**Subpart A—General**

Sec.

- 782.1 Basis and purpose.
- 782.2 Definitions.
- 782.3 Administration.
- 782.4 OMB control numbers assigned pursuant to the Paperwork Reduction Act.

Subpart B—Implementation of the End-Use Certificate Program

- 782.10 Identification of commodities subject to end-use certificate regulations.
- 782.11 Extent to which commodities are subject to end-use certificate regulations.
- 782.12 Filing FSA-750, End-Use Certificate for Wheat.
- 782.13 Importer responsibilities.
- 782.14 Identity preservation.
- 782.15 Filing FSA-751, Wheat Consumption and Resale Report.
- 782.16 Designating end use on form FSA-751.
- 782.17 Wheat purchased for resale.
- 782.18 Wheat purchased for export.
- 782.19 Penalty for noncompliance.

Subpart C—Records and Reports

- 782.20 Importer records and reports.
- 782.21 End-user and exporter records and reports.
- 782.22 Subsequent buyer records and reports.
- 782.23 Failure to file end-use certificates or consumption and resale reports.

7 CFR Ch. VII (1-1-10 Edition)

782.24 Recordkeeping and examination of records.

782.25 Length of time records are to be kept.

AUTHORITY: 19 U.S.C. 3391(f).

SOURCE: 60 FR 5089, Jan. 26, 1995, unless otherwise noted.

EDITORIAL NOTE: Nomenclature changes to part 782 appear at 61 FR 32643, June 25, 1996.

Subpart A—General**§ 782.1 Basis and purpose.**

The regulations contained in this part are issued pursuant to and in accordance with Section 321(f) of the North American Free Trade Agreement Implementation Act. These regulations govern the establishment of the end-use certificate program, the completion of end-use certificates, the identification of commodities requiring end-use certificates, the submission of reports, and the keeping of records and making of reports incident thereto.

§ 782.2 Definitions.

As used in this part and in all instructions, forms, and documents in connection therewith, the words and phrases defined in this section shall have the meanings herein assigned to them unless the context or subject matter requires otherwise. References contained herein to other parts of this chapter or title shall be construed as references to such parts and amendments now in effect or later issued.

Date of entry means the effective time of entry of the merchandise, as defined in 19 CFR part 101.

End Use means the actual manner in which Canadian-produced wheat was used, including, among other uses, milling, brewing, malting, distilling, manufacturing, or export.

End user means the entity that uses Canadian-produced wheat for, among other uses, milling, brewing, malting, distilling, manufacturing, or other use, except resale.

Entity means a legal entity including, but not limited to, an individual, joint stock company, corporation, association, partnership, cooperative, trust, and estate.

Entry means that documentation required by 19 CFR part 142 to be filed

Fonte: *U.S. Government Publishing Office* (2015).

7 U.S.C. 3508. Definitions.

United States Code, 2011 Edition. Title 7 – AGRICULTURE CHAPTER 66 -
AGRICULTURAL FOREIGN INVESTMENT DISCLOSURE - Sec. 3508 – Definitions.

§3508. Definitions

For purposes of this chapter—

(1) the term “agricultural land” means any land located in one or more States and used for agricultural, forestry, or timber production purposes as determined by the Secretary under regulations to be prescribed by the Secretary;

(2) the term “foreign government” means any government other than the Federal Government or any government of a State or a political subdivision of a State;

(3) the term “foreign person” means—

(A) any individual—

(i) who is not a citizen or national of the United States;

(ii) who is not a citizen of the Northern Mariana Islands or the Trust Territory of the Pacific Islands; or

(iii) who is not lawfully admitted to the United States for permanent residence, or paroled into the United States, under the Immigration and Nationality Act [8 U.S.C. 1101 et seq.];

(B) any person, other than an individual or a government, which is created or organized under the laws of a foreign government or which has its principal place of business located outside of all the States;

(C) any person, other than an individual or a government—

(i) which is created or organized under the laws of any State; and

(ii) in which, as determined by the Secretary under regulations which the Secretary shall prescribe, a significant interest or substantial control is directly or indirectly held—

(I) by any individual referred to in subparagraph (A);

(II) by any person referred to in subparagraph (B);

(III) by any foreign government; or

(IV) by any combination of such individuals, persons, or governments; and

(D) any foreign government;

(4) the term “person” includes any individual, corporation, company, association, firm, partnership, society, joint stock company, trust, estate, or any other legal entity;

(5) the term “Secretary” means the Secretary of Agriculture; and

(6) the term “State” means any of the several States, the District of Columbia, the Commonwealth of Puerto Rico, the Northern Mariana Islands, Guam, the Virgin Islands, American Samoa, the Trust Territory of the Pacific Islands, or any other territory or possession of the United States.

(Pub. L. 95–460, §9, Oct. 14, 1978, 92 Stat. 1266.)

References in Text

The Immigration and Nationality Act, referred to in par. (3)(A)(iii), is act June 27, 1952, ch. 477, 66 Stat. 163, as amended, which is classified principally to chapter 12 (§1101 et seq.) of Title 8, Aliens and Nationality. For complete classification of this Act to the Code, see Short Title note set out under section 1101 of Title 8 and Tables.

Termination of Trust Territory of the Pacific Islands

For termination of Trust Territory of the Pacific Islands, see note set out preceding section 1681 of Title 48, Territories and Insular Possessions.

Fonte: *U.S. Government Publishing Office* (2015).

FSA-153 - Agricultural Foreign Investment Disclosure Act Report

Fonte: *U.S. Department of Agriculture* (2015).³⁸¹

³⁸¹ Disponível em: <http://forms.sc.egov.usda.gov/efcommon/eFileServices/eForms/FSA153.PDF>. Acesso: 03/02/2016.

FSA-153 (10-13-10)

U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE Farm Service Agency

1. TYPE ACTIVITY (See Instructions on Page 2) (check one)
A. Land Holding
B. Land Acquisition
C. Land Disposition
D. Land Use Change to Agriculture
E. Land Use Change to Non-Agriculture

AGRICULTURAL FOREIGN INVESTMENT DISCLOSURE ACT REPORT

Note: Read Instructions on Page 2 Before Filing in Any Data Below. (If Additional Space is Needed, Add information in Item 6, Page 2, or attach an additional sheet.)

Form with multiple sections: 2. Tract Location and Description, 3. Owner or Lessee of Tract, 4. Representative of Foreign Person, 5. Type of Interest Held in the Agricultural Land, 6. How was this Tract Acquired or Transferred?, 7. Value of Agricultural Land, 8. Date of Acquisition or Transfer, 9. Current Land Use, 10. Intended Use as of This Date, 11. Relationship of Owner to Producer, 12. The Producer on This Tract is, 13. CERTIFICATION, 14A. SIGNATURE, 14B. TITLE, 14C. DATE.

1/ Significant interest or substantial control as defined in 7 CFR Part 781.2(k)

NOTE: The following statement is made in accordance with the Privacy Act of 1974 (5 USC 552a – as amended). The authority for requesting the information identified on this form is 7 CFR Part 781 and the Agricultural Foreign Investment Disclosure Act of 1978 (Pub. L. 95-460). The information will be used to ensure that a foreign person who acquires, disposes of, or holds an interest in United States agricultural land discloses such transactions and holdings to the Secretary of Agriculture and to determine the effects of such transactions and holdings on family farms and rural communities. The information collected on this form may be disclosed to other Federal, State, Local government agencies, Tribal agencies, and nongovernmental entities that have been authorized access to the information by statute or regulation and/or as described in applicable Routine Uses identified in the System of Records Notice for USDA/FSA-2, Farm Records File (Automated). Providing the requested information is mandatory. Failure to furnish the requested information or falsification of reporting will result in a determination of non-compliance with the program which is subject to a civil penalty not to exceed 25 percent of the fair market value, as determined by the Farm Service Agency on the date of the assessment of such penalty, of the foreign person's interest in the agricultural land with respect to which such violation occurred.

According to the Paperwork Reduction Act of 1995, an agency may not conduct or sponsor, and a person is not required to respond to, a collection of information unless it displays a valid OMB control number. The valid OMB control number for this information collection is 0560-0097. The time required to complete this information collection is estimated to average 30 minutes per response, including the time for reviewing instructions, searching existing data sources, gathering and maintaining the data needed, and completing and reviewing the collection of information. The provisions of appropriate criminal and civil fraud, privacy, and other statutes may be applicable to the information provided. **RETURN THIS COMPLETED FORM TO YOUR COUNTY FSA OFFICE.**

DETERMINATION OF "FOREIGN PERSON" STATUS

DEFINITION: "Person" means any individual, corporation, company, association, firm, partnership, society, joint stock company, trust, estate, or any other legal entity.

You are an "individual/foreign person" under the provisions of Pub. L. 95-460 and must complete the front side of this form (FSA-153) if your answer is "NO" to all the statements in Items 1, 2 and 3 below:	YES	NO
1. I AM a citizen of the United States.		
2. I AM a citizen of the Northern Mariana Islands or the Trust Territories of the Pacific Islands.		
3. I AM lawfully admitted to the United States for permanent residence, or paroled into the United States, under the Immigration and Nationality Act.		

You are a "foreign person, organization or government," under the provisions of Pub. L. 95-460 and must complete the front side of this form (FSA-153) if your answer is "YES" to any of the statements in Items 4a, 4b and 5 below:	YES	NO
4. I AM a "person" other than an individual or government, which is created or organized under the laws of:		
a. A foreign government of which has its principal place of business located outside the United States.		
b. Any State of the United States, and in which significant interest or substantial control <u>1/</u> is held directly or indirectly by any foreign individual, government, or person.		
5. I AM a foreign government.		

GENERAL INSTRUCTIONS

Complete this form for each tract of land. Report as a tract all acreages under the same ownership in each county or parish acquired or transferred on the same date. Land in different counties or parishes and land acquired or transferred on different dates must be reported as separate tracts.

Return the original and two (2) copies to the County Farm Service Agency (FSA) Office where the tract of land is located. Retain a copy for your records.

After the original disclosure on FSA-153 on the tract(s) of land owned by the same person within a county or parish, each subsequent change of ownership or use must be reported by filing another FSA-153.

ITEMS 1 AND 8 BELOW ARE TO BE USED AS INSTRUCTIONS ONLY. THESE INSTRUCTIONS ARE TO BE USED FOR INFORMATION AS YOU COMPLETE ITEMS 1 AND 8 ON PAGE 1.

ITEM 1. ONLY ONE BOX MAY BE CHECKED

If the tract of land to be listed under Item 2 on the front side of this document was:

- Owned on February 1, 1979, check **A. Land Holding** Reporting Date: *This document is required to be completed and returned by August 1, 1979.*

If the tract of land to be listed under Item 2 on the front page of this document was, on or after February 2, 1979:

- Acquired, check **B. Land Acquisition**

- Disposed of, check **C. Land Disposition**

- Changed from non-agricultural to agricultural use, check **D. Land Use Change to Agriculture**

- Changed from agricultural to non-agricultural, use check **E. Land Use Change to Non-Agriculture**

NOTE: REPORT DATE. If activity B, C, D or E is checked in Item 1 above, then return the completed FSA-153 within ninety (90) days from the date of the transaction.

ITEM 8. The date entered would be as follows for the activity checked in Item 1 above:

Box A or B – Date acquired.

Box C – Date disposed of.

Box D or E – Date land use changed.

6. Additional Information (Use additional sheets if more space is needed).

1/ Significant interest or substantial control as defined in 7 CFR Part 781.2(k)

The U.S. Department of Agriculture (USDA) prohibits discrimination in all of its programs and activities on the basis of race, color, national origin, age, disability, and where applicable, sex, marital status, familial status, parental status, religion, sexual orientation, political beliefs, genetic information, reprisal, or because all or part of an individual's income is derived from any public assistance program. (Not all prohibited bases apply to all programs.) Persons with disabilities who require alternative means for communication of program information (Braille, large print, audiotape, etc.) should contact USDA's TARGET Center at (202) 720-2600 (voice and TDD). To file a complaint of discrimination, write to USDA, Assistant Secretary for Civil Rights, Office of the Assistant Secretary for Civil Rights, 1400 Independence Avenue, S.W., Stop 9410, Washington, DC 20250-9410, or call toll-free at (866) 632-9992 (English) or (800) 877-8339 (TDD) or (866) 377-8642 (English Federal-relay) or (800) 845-6136 (Spanish Federal-relay). USDA is an equal opportunity provider and employer.