



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
FACULDADE DE DIREITO DISSERTAÇÃO DE MESTRADO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIREITO, ESTADO E CONSTITUIÇÃO

GERALDO MIRANDA PINTO NETO

A SOLUÇÃO É ALUGAR O BRASIL?

Um estudo da atuação dos representantes do agronegócio na disputa normativa sobre a estrangeirização de terras no Brasil

Brasília  
2017



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
FACULDADE DE DIREITO DISSERTAÇÃO DE MESTRADO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIREITO, ESTADO E CONSTITUIÇÃO

GERALDO MIRANDA PINTO NETO

### A SOLUÇÃO É ALUGAR O BRASIL?

Um estudo da atuação dos representantes do agronegócio na disputa normativa sobre a estrangeirização de terras no Brasil

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília, sob orientação do professor José Geraldo de Sousa Júnior, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Direito, Estado e Constituição.

Brasília  
2017

**GERALDO MIRANDA PINTO NETO**

**A SOLUÇÃO É ALUGAR O BRASIL?**

Um estudo da atuação dos representantes do agronegócio na disputa normativa sobre a estrangeirização de terras no Brasil

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília, sob orientação do professor José Geraldo de Sousa Júnior, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Direito, Estado e Constituição.**

**BANCA EXAMINADORA**

**Presidente:** \_\_\_\_\_  
**Prof. Dr. José Geraldo de Sousa Júnior – PPG-UnB**

**Membro:** \_\_\_\_\_  
**Prof. Dr. Sérgio Sauer – FUP/UNB**

**Membro:** \_\_\_\_\_  
**Prof. Dra. Erika Macedo Moreira – UFG/RG**

**Suplente:** \_\_\_\_\_  
**Prof. Dr. Gladstone Leonel da Silva Júnior – UFF**

**Brasília, 10 de março de 2017.**

**Resultado: Aprovado.**

A todos aqueles e aquelas que se insurgem contra a dominação imposta pelas elites no campo e lutam pelo fim de toda forma de exploração e opressão, nos alimentando com a esperança de que o novo sempre vem.

## AGRADECIMENTOS

A tarefa de agradecer é bastante difícil e prazerosa, pois envolve reconhecer o carinho e o partilhar do cotidiano com diversas pessoas que foram fundamentais nestes dois anos de mestrado que culmina na dissertação.

Agradeço inicialmente a minha família, por fazer dos meus sonhos seus sonhos, que sempre incentivou a minha educação e formação pessoal. Agradeço, primos e primas, tias e tios, minha avó, e em especial, minha mãe por sempre me inspirar e me ajudar no percurso da vida.

Agradeço os amigos e amigas que mesmo não se fazendo presentes no cotidiano trouxeram momentos de confraternização e lazer, em especial aqueles e aquelas com quem carrego comigo de Bela Vista e de Goiás.

Ao partilhar coletivo de angústias, felicidades, de conforto, de inúmeros risos e de cotidiano do coletivo 'Jasons': Helga, Talita, Lulinha, Magnus e Juan, pois foram pessoas essenciais para o aconchego em Brasília e na Universidade de Brasília, gente que faz da angústia, sorriso.

À Naila, pelas conversas, pelo carinho, pelos risos, pelos conselhos, por caminhar comigo nos arredores do Restaurante Universitário e da Biblioteca e aguentar o desespero.

Agradeço a experiência da Pós-Graduação em Direitos Sociais do Campo, que para além de aprender sobre ensino, pesquisa e extensão construídas de forma engajada com os povos que resistem no campo construí amizades, em especial: Erika, Janína e Emília.

Agradeço Ranielle e Cleuton, por ter partilhado o cotidiano da assessoria jurídica popular no primeiro ano do mestrado, advogados(a) que inspiram e que fui felicitado de poder dividir o cotidiano e aprender bastante (desde as ações judiciais até as mediações feitas).

Aos amigos de Goiás que segui próximo no mestrado em Brasília, Paulo e Ranielle, pela solidariedade e reciprocidade. Aproveito para agradecer demais amigos feitos durante a vivência na UnB: Heiza, Léo, Daniel, Rodrigo, Erina e Patrícia.

Agradeço Jordana, Diego e Antônio, que contribuíram para que eu reconhecesse em Brasília minha casa. Sou extremamente grato por ter sido acolhido na família de vocês, por dividirmos a casa, partilharmos conversas e o dia-a-dia.

À Tayse e San, amigas de outros programas de pós-graduação, com quem sempre compartilhei os desafios do mestrado.

À Universidade de Brasília, universidade em que a história nos inspira na busca por conhecimento crítico e engajado nas demandas das pessoas que não tiveram oportunidade de acessar o ensino superior gratuito. Aproveito para agradecer os(as) professores(as) da Faculdade de Direito e as técnicas administrativas, em especial Euzilene e Kelly, pela amizade construída nestes anos. Agradeço à CAPES pelo financiamento do presente estudo.

Agradeço às pessoas com quem tive oportunidade de dividir e aprender sobre a práxis da docência: José Geraldo, Helga, Talita, Magnus, Talita e Tuco. E também aos alunos e alunas que acompanharam esse processo.

Agradeço ao Coletivo Diálogos Lyrianos, pelas reflexões e construções feitas neste caminho. Do coletivo, construí muitas amizades no planalto central e aproveito para agradecer: Prof. José Geraldo, Lívia, Talita, Helga, Magnus, Lulinha, Luciana Ramos, Daniel, Sônia, Ingrid, Juan, Karol, Rafael Acypreste, Gladstone. Agradeço também Betinho e Tuco, que trouxeram contribuições muito ricas no momento da qualificação.

Aos membros da banca de dissertação: Sérgio Sauer, Gladstone e Erika, pela leitura atenta do texto e pelas ricas contribuições trazidas na defesa. Tenho imensa felicidade de ter contato com vocês na banca avaliadora do trabalho, por contar com intelectuais militantes.

Ao Prof. José Geraldo, uma das pessoas mais incríveis que tive o prazer de conhecer, trabalhar e me tornar amigo. Agradeço a inspiração que desperta para a construção de uma nova sociedade e o incentivo na busca incessante pelo saber.

Agradeço os movimentos sociais do campo, por não aceitarem as injustiças e por darem esperanças na construção de uma nova sociedade, livre de explorações e opressões.

## **Ordem e Progresso**

*Esse é o nosso país  
Essa é a nossa bandeira  
É por amor a essa pátria Brasil  
Que a gente segue em fileira*

*Queremos que abrace essa terra  
Por ela quem sente paixão  
Quem põe com carinho a semente  
Pra alimentar a nação  
Quem põe com carinho a semente  
Pra alimentar a nação  
Amarelos são os campos floridos  
As faces agora rosadas  
Se o branco da paz se irradia  
Vitória das mãos calejadas  
Se o branco da paz se irradia  
Vitória das mãos calejadas*

*Esse é o nosso país...*

*Queremos mais felicidades  
No céu deste olhar cor de anil  
No verde esperança sem fogo  
Bandeira que o povo assumiu  
No verde esperança sem fogo  
Bandeira que o povo assumiu  
A ordem é ninguém passar fome  
Progresso é o povo feliz  
A Reforma Agrária é a volta  
Do agricultor à raiz  
A Reforma Agrária é a volta  
Do agricultor à raiz*

*Esse é o nosso país...*

Zé Pinto, 1988

## RESUMO

**Resumo:** A partir de 2008, o tema da estrangeirização de terras tem provado discussões no âmbito da Questão Agrária, que tem reverberado em controvérsias no âmbito institucional sob a forma da aquisição e arrendamento de terras. A pesquisa se orienta pela seguinte pergunta: ‘Qual a atuação dos representantes do agronegócio na disputa normativa sobre a estrangeirização de terras?’. No primeiro momento, apresenta o contexto que o fenômeno da estrangeirização emerge e faz uma síntese das discussões acadêmicas sobre o tema para apresentar o seu estado da arte. Posteriormente, há uma abordagem da normativa da aquisição e arrendamento de terras sob a ótica do Direito Constitucional e Agrário conjugada com a descrição da disputa legal a partir da proposição do PL nº 4.059 de 2012 e das ações judiciais que tramitam no STF (ACO nº 2.463 e ADPF 2.463). Para finalizar, expõe-se a atuação dos representantes do agronegócio (SRB, IBÁ e FPA) na disputa, que intervêm nos espaços institucionais para flexibilizar a norma sobre a aquisição e arrendamento por estrangeiros contribuindo com a estrangeirização das terras brasileiras, com o intuito de promover o agronegócio e subjugar os movimentos sociais e comunidades tradicionais na propagação de um antidireito.

**Palavras-chave:** Estrangeirização de terras; Aquisição de terras por estrangeiros; Representações do Agronegócio; Sujeitos Coletivos de Direito; Direito Achado na Rua.



## ABSTRACT

As of 2008, the issue of land grabbing has been proving discussions within the framework of the Agrarian Question, which has reverberated in controversies at the institutional level in the form of land acquisition and leasehold. The research is guided by the following question: What is the performance of the representations of agribusiness in the normative dispute over the land grabbing? In the first moment, it presents the context that the phenomenon of the land grabbing emerges and it makes a synthesis of the academic discussions to present its state of the art. Posteriorly, there is an approach to the legislation on the acquisition and leasehold of land from the standpoint of Constitutional and Agrarian Law together with the description of the legal dispute based on the proposition of PL n°. 4.059 of 2012 and of the lawsuits that proceed in the STF (ACO n° 2.463 And ADPF 2,463). Finally, the representatives of the agribusiness (SRB, IBÁ and FPA) are exposed in the dispute, which intervene in the institutional spaces to flexibilize the rule on the acquisition and leasehold by foreigners contributing with the land grabbing of the Brazilian lands, with the intention of promote agribusiness and subjugate social movements and traditional communities in propagating an anti-right.

**Key words:** Land Grabbing; Acquisition of land by foreigners; Representations of Agribusiness; Collective subjects of right; Right found on the street.

## RESUMEN

Desde el año 2008, se comprueba el tema del acaparamiento de tierras en el ámbito de la Cuestión Agraria, además se tiene reflejado en controversias en el ámbito institucional bajo la forma de adquisición e arrendamiento de tierras. La investigación se orienta por la siguiente pregunta: ¿Cuál es la actuación de los representantes de Agronegocios en la disputa normativa sobre el acaparamiento de tierras? En el primer momento, se presenta el contexto que el fenómeno del acaparamiento emerge y hace una síntesis de las discusiones académicas sobre el tema para presentar el estado de arte. Posteriormente, hay un abordaje de la normativa de la adquisición y arrendamiento de tierras bajo la óptica del Derecho Constitucional y agrario conjugada con la descripción de la disputa legal a partir de la propuesta del PL n° 4.059 de 2012 y de las acciones judiciales que tramitan en el STF (ACO n° 2.463 e ADPF 2.463). Para finalizar, se expone la actuación de los representantes de Agronegocio (SRB, IBÁ e FPA) en la disputa, que interviene en los espacios institucionales para flexibilizar la norma sobre la adquisición y arrendamiento por extranjeros contribuyendo con el acaparamiento de las tierras brasileñas, con el propósito de promover el Agronegocio y subyugar los movimientos sociales y comunidades tradicionales en la propagación de un antiderecho.

**Palabras-clave:** Acaparamiento de tierras; Adquisición de tierras por extranjeros; Representaciones de Agronegocio; Sujetos Colectivos de Derecho; Derecho desde la calle.

## LISTA DE GRÁFICOS

|   |    |
|---|----|
| GRÁFICO 01 – BRASIL – NÚMERO DE EMPRESAS DO AGRONEGÓCIO COM CAPITAL ESTRANGEIRO POR PAÍS – 2014.....                      | 62 |
| GRÁFICO 02 – BRASIL – NÚMERO DE PROPRIEDADES DE EMPRESAS DO AGRONEGÓCIO COM CAPITAL ESTRANGEIRO POR PAÍS – 2014 .....     | 62 |
| GRÁFICO 03 – BRASIL – NÚMERO DE EMPRESAS DO AGRONEGÓCIO COM CAPITAL ESTRANGEIRO POR COMMODITY – 2014 .....                | 63 |
| GRÁFICO 04 – BRASIL – NÚMERO DE PROPRIEDADES DE EMPRESAS DO AGRONEGÓCIO COM CAPITAL ESTRANGEIRO POR COMMODITY – 2014..... | 63 |
| GRUPO 05 – BRASIL – PRINCIPAIS EMPRESAS DO AGRONEGÓCIO COM CAPITAL ESTRANGEIRO – 2014.....                                | 64 |
| GRÁFICO 06: BRASIL – NÚMERO DE EMPRESAS DO AGRONEGÓCIO COM CAPITAL ESTRANGEIRO POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO – 2014 .....      | 65 |

## LISTA DE TABELAS

|   |    |
|---|----|
| TABELA 01 – BRASIL – ÁREA SOB DOMÍNIO ESTRANGEIRO .....   | 60 |
| TABELA 02 – LIMITE DE ÁREA QUE PODE SER ADQUIRIDA POR PESSOA ESTRANGEIRA.....                                     | 73 |
| TABELA 03 – PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS QUE BUSCAM LIMITAR O FENÔMENO DA ESTRANGEIRIZAÇÃO DE TERRAS NO BRASIL.....   | 91 |
| TABELA 04 – PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS QUE FLEXIBILIZAM A AQUISIÇÃO E ARRENDAMENTO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS ..... | 92 |
| TABELA 05 – PERFIL DOS DEPUTADOS FEDERAIS QUE ATUARAM NA SUBESTRA .....   | 94 |

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABAG - Associação Brasileira do Agronegócio

ABRAF - Associação Brasileira de Florestas Plantadas

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

ACO – Ação Cível Originária

AGU – Advocacia Geral da União

BRACELPA - Associação Brasileira de Celulose e Papel

BNDES - Bando Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

CAPADR – Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural

CDN - Conselho de Defesa Nacional

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CF/1988 – Constituição Federal de 1988

CNA - Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

CPT – Comissão Pastoral da Terra

CUT - Central Única de Trabalhadores

CVM - Comissão de Valores Mobiliários

DEM – Partido Democratas

EC – Emenda Constitucional

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

FCO - Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste

FETAGRI - Federação dos Trabalhadores na Agricultura do estado do Pará

FETRAF - Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar

FPA - Frente Parlamentar da Agropecuária

IBÁ – Indústria Brasileira de Árvores

IBRA - Instituto Brasileiro de Reforma Agrária

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INDA - Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário

IRIB - Institutos de Registros Imobiliários do Brasil

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MATOPIBA – Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDIC - Ministério da Indústria e do Comércio Exterior,

Mercosul – Mercado Comum do Sul

MS – Mandado de Segurança

MST – Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra

NEAD - Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural

OCB - Organização das Cooperativas Brasileiras

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PGR – Procuradoria Geral da República

PIB – Produto Interno Bruto

PIN - Programa de Integração Nacional

PL - Projeto de Lei

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNRA - Plano Nacional da Reforma Agrária

PROCEDER - Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados

PSC – Partido Social Cristão

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

RMS – Recurso Ordinário em Mandado de Segurança

SRB – Sociedade Rural Brasileira

SUBESTRA - 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

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TJ/SP - Tribunal de Justiça de São Paulo

UDR - União Democrática Ruralista

UNICA - União da Indústria da Cana-de-Açúcar

## SUMÁRIO

|   |     |
|---|-----|
| INTRODUÇÃO.....   | 16  |
| CAPÍTULO 01 O FENÔMENO DA ESTRANGEIRIZAÇÃO DE TERRAS NO BRASIL.....   | 24  |
| 1.1 A colonialidade do poder no campo brasileiro: a continuidade da usurpação das terras e das gentes e suas resistências .....           | 24  |
| 1.2 Estrangeirização de terras no Brasil: o debate acumulado .....  | 42  |
| CAPÍTULO 02 AS DISPUTAS POLÍTICAS E O DEBATE NORMATIVO SOBRE A AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS.....                                  | 67  |
| 2.1 A legislação sobre a aquisição de terras por estrangeiros: Uma abordagem constitucional-agrária .....                                 | 67  |
| 2.1.1 O estrangeiro na Constituição Federal e o direito à propriedade.....  | 67  |
| 2.1.2 As restrições, requisitos e limitações do arrendamento e aquisição de terras por estrangeiros conforme a Lei n. 5.709 de 1971 ..... | 71  |
| 2.1.3 A situação das pessoas jurídicas constituídas sob leis brasileiras com capital estrangeiro.....                                     | 75  |
| 2.2 O debate sobre a aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF) .....                | 79  |
| 2.2.1 Ação Cível Originária nº 2463 .....   | 80  |
| 2.2.2 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 342 .....   | 87  |
| 2.3 A Proposição do Projeto de Lei da Câmara Federal nº 4.059 de 2012 .....   | 91  |
| 2.3.1 Composição da SUBESTRA .....  | 93  |
| 2.3.2 As discussões no âmbito da SUBESTRA.....  | 97  |
| CAPÍTULO 03 A ATUAÇÃO DAS REPRESENTAÇÕES DO AGRONEGÓCIO NA FLEXIBILIZAÇÃO DAS NORMAS SOBRE A ESTRANGEIRIZAÇÃO DE TERRAS .....             | 104 |

|  |     |
|--|-----|
| 3.1 Representações do agronegócio: a atuação para flexibilizar a estrangeirização de terras.....           | 104 |
| 3.1.1 As formas de atuação das classes dominantes rurais para realizar a disputa normativa .....           | 104 |
| 3.1.2 Os interesses das representações do agronegócio na flexibilização da estrangeirização de terras..... | 110 |
| 3.1.3 Os argumentos utilizados na disputa normativa: uma análise crítica                                   | 114 |
| 3.2 Promoção do agronegócio: articulação na negação de direitos dos sujeitos do campo brasileiro .....     | 122 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS .....   | 133 |
| REFERÊNCIAS .....  | 137 |
| APÊNDICE I – SÍNTESE DAS FALAS DURANTE AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS NO ÂMBITO DA SUBESTRA .....       | 147 |
| APÊNDICE II - EMENDAS MODIFICATIVAS DO ANTE-PROJETO PROPOSTO POR BETO FARO (PT/PA).....                    | 150 |



## INTRODUÇÃO

O campo brasileiro sempre foi motivo de inúmeros debates, no âmbito social, político, jurídico e acadêmico. Uma das principais características que permeia a discussão da questão agrária brasileira<sup>1</sup> é a intensa disputa pela terra e pelo território protagonizada por grupos com perspectivas distintas para o espaço agrário.

A concentração fundiária brasileira é o principal fator dessa disputa. De um lado, encontram-se os grupos que historicamente corroboraram para a manutenção da estrutura fundiária distribuída de forma desigual, configurando os proprietários de latifúndios e os empresários do agronegócio. Do outro lado, encontram-se movimentos sociais e sindicais, comunidades indígenas, comunidades remanescentes de quilombo e povos tradicionais, que serão denominados de sujeitos coletivos de direito (SOUSA JÚNIOR, 2002; 2008) e que reivindicam a democratização do acesso à terra e a garantia de viver em seus territórios.

A disputa que envolve a manutenção da concentração *versus* a democratização do acesso à terra e território propicia a formulação de projetos políticos distintos para o campo brasileiro.

Aqueles que se beneficiam com a concentração fundiária se orientam para o uso da terra de forma essencialmente produtiva, pautada no monocultivo voltado para a exportação, na degradação ambiental dos recursos naturais e na precarização do trabalho. Tal projeto é identificado enquanto agronegócio, que é definido enquanto:

O termo *agronegócio*, de uso relativamente recente em nosso país, guarda correspondência com a noção de *agribusiness*, cunhada pelos professores norte-americanos John Davis e Ray Goldberg nos anos 1950, no âmbito da área de administração e *marketing* (Davis e Goldberg, 1957). O termo foi criado para expressar as relações econômicas (mercantis, financeiras e tecnológicas) entre o setor agropecuário e aqueles situados na esfera industrial (tanto de produtos destinados à agricultura quanto de processamento daqueles com origem no setor), comercial e de serviços (LEITE, MEDEIROS, 2012:81)

---

<sup>1</sup> Segundo João Pedro Stédile (2011:15): “O conceito ‘questão agrária’ pode ser trabalhado e interpretado de diversas formas, de acordo com a ênfase que se quer dar a diferentes aspectos do estudo da realidade agrária. Na literatura política, o conceito ‘questão agrária’ sempre esteve mais afeto ao estudo dos problemas que a concentração da propriedade da terra trazia ao desenvolvimento das forças produtivas de uma determinada sociedade e sua influência no poder político. Na Sociologia, o conceito ‘questão agrária’ é utilizado para explicar as formas como se desenvolvem as relações sociais, na organização da produção agrícola. Na Geografia, é comum a utilização da expressão ‘questão agrária’ para explicar a forma como as sociedades e as pessoas vão se apropriando da utilização do principal bem da natureza, que é a terra, e como vai ocorrendo a ocupação humana no território. Na História, o termo ‘questão agrária’ é usado para ajudar a explicar a evolução da luta política e a luta de classes para o domínio e o controle dos territórios e da posse da terra”.

Já os movimentos sociais e comunidades tradicionais vivem e reivindicam um projeto político para o campo, distinto do imposto pelo agronegócio (CARVALHO, 2013). Tais sujeitos baseiam sua relação com a terra enquanto local para além da produção agrícola, incorporando também uma reprodução da vida e das sociabilidades (SAUER, 2010).

A partir do ano de 2008, em decorrência da crise financeira (e de alimentos) e do aumento da produção de agrocombustíveis (SAUER, 2010), um fenômeno foi inserido nas discussões da questão agrária: a estrangeirização de terras (FERNANDES, 2011), pois tornou a disputa pela terra um fenômeno global (SAUER, 2010). Desde então, a temática propicia discussões na mídia, na academia, nas funções estatais (Executivo, Legislativo e Judiciário) e em atores e sujeitos sociais, como os movimentos sociais e sindicais do campo, o Banco Mundial, as organizações patronais, dentre outros.

A geógrafa Lorena Izá Pereira (2015:44) apresenta o seguinte conceito:

Compreendemos a estrangeirização da terra como um processo de apropriação de terras e de seus benefícios (recursos naturais, água, qualidade do solo, biodiversidade, recursos minerais, entre outros). Tal apropriação pode ser realizada através da compra do imóvel rural, do arrendamento, do contrato de parceria, do contrato de gaveta, das estratégias das corporações em constituírem empresas em nome de terceiros e que possuam uma identidade nacional, das táticas de fusões e *joint-venture* entre empresas nacionais e transnacionais, das empresas de capital aberto e com ações *Free Float*, da concessão pública para a exploração, do uso de superfície, como caso do Brasil que, inclusive, está presente no Código Civil, no Artigo 1.369.

Sérgio Sauer e Sérgio Pereira Leite (SAUER, LEITE, 2011a; SAUER, LEITE, 2011b) conceituam o termo estrangeirização de terras enquanto fenômeno associado ao aumento de investimentos estrangeiros na agricultura feitos em articulação com o agronegócio e que vem adquirindo muitas terras na América Latina.

O termo ‘estrangeirização de terras’ decorre do *land grabbing* do inglês e não é uma nomenclatura pacífica no âmbito teórico. Segundo Sérgio Sauer e Jun Borrás (2016), o melhor nome corresponde a ‘apropriação global de terras’, pois descreve o controle sobre a terra e sobre os recursos naturais e que não significa necessariamente a compra de terras. Apesar da concordância conceitual advinda da ‘apropriação global de terras’, a dissertação orienta-se pelo termo ‘estrangeirização de terras’ em decorrência do caráter político que o termo possui (PEREIRA, PAULI, 2016).

O fenômeno da estrangeirização de terras não se configura enquanto um novo elemento da questão agrária, pois investimentos e apropriação de terras por pessoas

estrangeiras decorre da própria colonização brasileira. No entanto, o fenômeno traz novidades sobre a apropriação global de terras (SAUER, BORRAS, 2016) e remete ao aumento do interesse pelo espaço rural em nível global (PEREIRA, 2014).

Os principais motivos elencados enquanto causas do aumento do fenômeno através do debate teórico são: a) a mudança da matriz energética que ampliou a crise agroalimentar, principalmente através do aumento do cultivo de cana-de-açúcar que intensificou a expansão das monoculturas do agronegócio em áreas antes destinadas para as florestas ou para a produção de alimentos (FERNANDES, 2009; 2011); b) a crise de alimentos e o aumento do preço de combustíveis (FERNANDES, 2009; SAUER, 2010).

Com a crise agroalimentar (PEREIRA, 2014) e cambial de 2008 (SAUER, 2010) houve a corrida mundial por terras que ampliou a demanda por alimentos, agroenergias e matérias-primas (SAUER, LEITE, 2010; 2011a).

A estrangeirização de terras trata-se de um fenômeno global e o Brasil tem papel central neste processo, pois atua nas transações globais por terras e seus derivados enquanto alvo do interesse de países e suas multinacionais e na promoção da apropriação destes recursos em outros países (SAUER, BORRAS, 2016:25), como no Paraguai (FERNANDES, 2011) e em Moçambique (PEREIRA, 2014).

No Brasil, o fenômeno gera preocupação aos sujeitos coletivos de reivindicação de terra e território. Através da revisão teórica é possível perceber algumas das consequências geradas pela estrangeirização de terras para tais grupos – que reverberam em toda a sociedade brasileira.

Bernardo Mançano Fernandes (2011) afirma que a estrangeirização reforça o neocolonialismo e aumenta a dependência brasileira em relação à economia internacional. Há consenso entre os pesquisadores de que a soberania alimentar<sup>2</sup> é afetada pelo fenômeno. As transações econômicas que marcam a estrangeirização operam para a

---

<sup>2</sup> Segundo João Pedro Stedile e Horácio Martins de Carvalho (2012:716-717) segurança e soberania alimentar corresponde: “*Segurança alimentar* é uma política pública aplicada por governos de diversos países que parte do princípio de que todas as pessoas têm o direito à alimentação e que cabe ao Estado o dever de prover os recursos para que as pessoas se alimentem. Para executar essa política, os governos se utilizam de diversos mecanismos: distribuição de alimentos, cestas básicas [...]”. Já soberania alimentar: “*Soberania alimentar* é o conjunto de políticas públicas e sociais que deve ser adotado por todas as nações, em seus povoados, municípios, regiões e países, a fim de se garantir que sejam produzidos os alimentos necessários para a sobrevivência da população de cada local. Esse conceito revela uma política mais ampla do que a segurança alimentar, pois parte do princípio de que, para ser soberano e protagonista do seu próprio destino, o povo deve ter condições, recursos e apoio necessários para produzir seus próprios alimentos”. E complementam: “Os conceitos de soberania alimentar e de segurança alimentar têm sido defendidos nas últimas duas décadas como medidas públicas necessárias para combater os problemas mais trágicos da humanidade: a fome, a desnutrição e a alimentação aquém das necessidades básicas para a sobrevivência digna”.

produção de poucas *commodities*<sup>3</sup> (VINHA, PEREIRA, 2016; SAUER, 2010; SAUER, LEITE, 2011b). Provoca alterações nas relações de trabalho (SAUER, BORRAS, 2016), como por exemplo, com a ampliação do desemprego (MOREIRA *et al*, 2014).

O interesse global pelas terras brasileiras causa o aumento no preço das terras (FERNANDES, 2011; PEREIRA, 2014; VINHA, PEREIRA, 2016; SAUER, 2010; SAUER, LEITE, 2011b; SAUER, LEITE, 2011a), gerando impactos na política de reforma agrária, tendo em vista, que as indenizações para ressarcir as desapropriações para fins sociais ficam mais caras (SAUER, 2010; SAUER, LEITE, 2011b; SAUER, LEITE, 2011a), o que provoca o acirramento das disputas territoriais (PEREIRA, 2014; VINHA, PEREIRA, 2016; FERNANDES, 2011).

O aumento do preço da terra contribui para a elevação da concentração fundiária, pois aprofunda-se o seu controle (VINHA e PEREIRA, 2016) e contribui para a ampliação do monopólio na produção de agroenergias e alimentos (SAUER, LEITE, 2011b).

Em decorrência da ampliação da concentração fundiária e da expansão das fronteiras agrícolas ocasionadas pelo interesse internacional, as comunidades rurais são afetadas (SAUER, 2010) e tem os seus territórios ameaçados (FERNANDES, 2011). Desta maneira, a estrangeirização de terras contribui para a expropriação das populações do campo (SAUER, 2010; SAUER, LEITE, 2011b).

As discussões que envolvem o fenômeno da estrangeirização se reverberaram também na disputa institucional: no Executivo<sup>4</sup>, no Legislativo<sup>5</sup> e no Judiciário<sup>6</sup>. Nesta disputa existem propostas de alteração normativa e disputa pela interpretação da norma, que buscam ampliar as possibilidades de aquisição e arrendamento de imóveis rurais por

---

<sup>3</sup> Sobre o conceito de *commodities*: “O termo *commodity*, que em português significa mercadoria, tem longa tradição de uso tanto na economia política quanto em sua crítica. Diz-se que um recurso, um bem ou um serviço torna-se uma mercadoria quando é comprado e/ou vendido no mercado, adquirindo, portanto, um preço. Assim, o arroz torna-se uma mercadoria quando é produzido para ser vendido no mercado, o que não acontece quando é consumido diretamente pelo produtor ou canalizado para os consumidores por outros mecanismos que não os do mercado (por exemplo, sua distribuição direta por agências governamentais ou organizações de produtores)” (N. DELGADO, 2012:135).

<sup>4</sup> Com o processo de *impeachment* da Presidenta Dilma Vana Rousseff (PT) e com a ascensão de Michel Temer (PMDB) ao poder houve uma intensa modificação sobre o posicionamento do executivo sobre o tema.

<sup>5</sup> No legislativo existem sete (sete) Projetos de Lei (PLs) que envolvem a temática no Congresso Nacional (seis na Câmara Federal e um no Senado Federal) e se subdividem entre limitar a aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros (PL nº 2.289 de 2007; PL nº 2.376 de 2007; PL nº 3.483 de 2008; PL nº 4.240 de 2008 e PL nº 1.053 de 2015) e flexibilizar o fenômeno (PL nº 4.059 de 2012 e PL nº 590 de 2015 - proposto no Senado).

<sup>6</sup> No âmbito do Supremo Tribunal Federal existem as seguintes ações que envolvem a temática: Ação Cível Originária (ACO) nº 2.463 e da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 2.463.

estrangeiro. Tal reivindicação remete à composição de Raul Seixas e Cláudio Roberto de Andrade no início dos anos 1980, que ao utilizar a música enquanto componente da crítica social, cantavam: “A solução pro nosso povo/ Eu vou dá / Negócio bom assim / Ninguém nunca viu / Tá tudo pronto aqui / É só vim pegar / A solução é alugar o Brasil!”<sup>7</sup>.

Com a pretensão de conhecer quais são as entidades que realizam a disputa institucional para contribuir com o fenômeno da estrangeirização de terra, seus motivos e argumentos, desenvolveu-se uma análise preliminar do Projeto de Lei (PL) nº 4.059, de 2012, e das ações judiciais que tramitam no Supremo Tribunal Federal, quais são: Ação Cível Originária (ACO) nº 2.463 e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF nº 2.463).

Feito o estudo preliminar constatou-se que eles são motivados por entidades que representam o agronegócio no território nacional, a saber: a Sociedade Rural Brasileira (SRB) e a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), conhecida como bancada ruralista.

Com o intuito de aprofundar a análise preliminar, o trabalho se orienta a partir da seguinte problematização: ‘Qual a atuação dos representantes do agronegócio na disputa normativa sobre a estrangeirização de terras?’ E busca cumprir os seguintes objetivos: a) Compreender a atuação das representações do agronegócio na disputa institucional sobre a estrangeirização de terras; b) Entender o debate teórico feito no Brasil sobre o fenômeno da estrangeirização de terras; c) Descrever a disputa institucional existente no âmbito do Legislativo e do Judiciário.

Para responder à problematização e cumprir com os objetivos propostos, delimita-se enquanto objetos de análise: a 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), que culminou na proposição do PL nº 4.059 de 2012, e as ações que tramitam no STF sobre o tema, ACO nº 2.463 e ADPF nº 2.463.

A pesquisa se desenvolveu a partir de três pilares essenciais. O primeiro deles corresponde ao seu caráter interdisciplinar, constituindo-se em uma pesquisa jurídica que utiliza dados e reflexões de diversos campos do saber científico, como a geografia agrária, sociologia rural, economia, dentre outros. O segundo pilar constitui na busca por pensar e refletir a partir da América Latina, pela especificidade que o tema da estrangeirização

---

<sup>7</sup> Música: Aluga-se. Composição: Raul Seixas e Cláudio Roberto Andrade de Avezedo. Voz: Raul Seixas. Albúm: Abra-te-Sésamo, 1980.

chega na região após anos de colonização e com a presença da colonialidade (QUIJANO, 2000), desta maneira, as bases teóricas da dissertação se orientam por pensadores e pensadoras da região.

O terceiro pilar corresponde à base teórica e analítica de O direito achado na Rua<sup>8</sup>. Escrivão Filho e Sousa Júnior (2016:220-221) pontuam que a dimensão epistemológica de O Direito Achado na Rua provoca condições sobre: “i) a observação da realidade do Direito; ii) a análise das relações de dominação e opressão ideologicamente entranhadas na sua cotidianidade; e iii) a potencialidade de vir-a-ser-outra realidade mais digna e libertária”. Há necessidade de compreender os espaços políticos em que práticas sociais enunciam e criam direitos, bem como, propiciar um giro epistêmico com o intuito de analisar a realidade do direito e analisar as relações de dominação que permeiam o cotidiano.

Para cumprir com o objetivo de ‘entender o debate teórico feito no Brasil sobre o fenômeno da estrangeirização de terras’, há uma revisão teórica para apresentar o ‘estado da arte’<sup>9</sup> das pesquisas desenvolvidas no Brasil sobre o tema. Busca-se: “conhecer o que já construído e produzido para depois buscar o que ainda não foi feito” (FERREIRA, 2002:259) e demonstrar a importância do tema (LARANJEIRA, 2003:4). Os principais teóricos que debatem o tema encontram-se no âmbito da geografia agrária (em que são estudados: Ariovaldo Umbelino Oliveira (2011), Bernardo Mançano Fernandes (2011) e Lorena Izá Pereira (2015; 2016) e da sociologia rural (em que será estudado os trabalhos de Sérgio Sauer (2010; 2011) e Sérgio Sauer e Sérgio Pereira Leite (2011; 2012). A revisão teórica se orienta para compreender as seguintes questões que envolvem a estrangeirização de terras: o seu conceito; a sua novidade; o papel que o Brasil desempenha neste processo; as causas que aprofundaram o fenômeno e os impactos aos movimentos sociais.

---

<sup>8</sup> Segundo José Geraldo de Sousa Júnior (1992:10) o Direito Achado na Rua é orientado para: “1. Determinar o espaço político no qual se desenvolvem as práticas sociais que enunciam direitos, a partir mesmo de sua constituição extralegal, como por exemplo, os direitos humanos; 2. Definir a natureza jurídica do sujeito coletivo capaz de elaborar um projeto político de transformação social e elaborar a sua representação teórica como sujeito coletivo de direito; 3. Enquadrar os dados derivados destas práticas sociais criadoras de direitos e estabelecer novas categorias jurídicas para estruturar as relações solidárias de uma sociedade alternativa em que sejam superadas as condições de espoliação e de opressão entre as pessoas e na qual o direito possa realizar-se como um projeto de legítima organização social da liberdade”.

<sup>9</sup> Compreende-se “estado da arte” ou “estado do conhecimento” como de caráter bibliográfico, elas parecem trazer em comum o desafio de mapear e de discutir uma certa produção acadêmica em diferentes campos do conhecimento, tentando responder que aspectos e dimensões vêm sendo destacados e privilegiados em diferentes épocas e lugares [...] (FERREIRA, 2002:258).

Para ‘descrever’<sup>10</sup> a disputa institucional existente no âmbito do Legislativo e do Judiciário’ é feito um levantamento sobre os dispositivos normativos existentes e estudos de caso pautados em pesquisa documental sobre as peças processuais contidas na ACO nº 2.463 e na ADPF nº 2.463 e os documentos produzidos no âmbito da SUBESTRA. Os estudos de caso elencados, através de seu estudo detalhado, propiciam adquirir o conhecimento necessário para compreender a disputa institucional sobre o tema (GOLDENBERG, 2004:33). Já a técnica da pesquisa documental busca organizar e publicar informações que ainda não receberam sistematização (SANTOS, 1999:30).

O objetivo geral de ‘compreender a atuação das representações do agronegócio na disputa institucional sobre a estrangeirização de terras’ é alcançado com a síntese das metodologias anteriores: a revisão teórica e a pesquisa documental. Tal síntese é orientada pelas seguintes perguntas: ‘Quais são as representações do agronegócio que atuam nessa disputa? Como as representações patronais se manifestam nessa reivindicação por dizer as leis? Quais são os seus objetivos? Quais são as intenções nesta disputa? Quais argumentos são elencados através do fenômeno? As representações do agronegócio querem modificar a lei ou garantir Direitos?’

A dissertação se subdivide em três capítulos que serão apresentadas abaixo.

O primeiro capítulo apresenta o fenômeno da estrangeirização de terras. Inicialmente, desenvolve-se uma análise conjuntural da questão agrária com o intuito de compreender o contexto em que a estrangeirização de terras emerge. Posteriormente, explana-se sobre o ‘estado da arte’ das discussões acadêmicas feitas no âmbito nacional, com o enfoque de narrar o conceito, as causas e consequências causadas pelo fenômeno.

Já no segundo capítulo, expõe-se as discussões e debates normativos que envolvem a temática da estrangeirização de terras. Num primeiro momento, discute-se as abordagens da aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros sob o prisma do Direito Constitucional e do Direito Agrário. Posteriormente, há ênfase na descrição da disputa normativa, com a apresentação dos embates feitos no âmbito do judiciário e do legislativo.

Para finalizar, através da junção descritiva e analítica, reflete-se sobre a atuação das representações do agronegócio que aparecem na disputa institucional descrita no capítulo 2 (dois) sobre o fenômeno da estrangeirização de terras. A Sociedade Rural Brasileira (SRB) e a bancada ruralista atuam na disputa com o intuito de ampliar as possibilidades de aquisição e arrendamento de terras – acirrando a estrangeirização. As

---

<sup>10</sup> Segundo Antônio Raimundo dos Santos (1999:26) a descrição constitui num: “levantamento das características conhecidas, componentes do fato/fenômeno/problema”

intenções, motivos e argumentos levantados no conflito por tais grupos, bem como a sua relação com os sujeitos coletivos que enunciam direitos no campo, constitui o esforço reflexivo do capítulo terceiro.



## CAPÍTULO 01

### O FENÔMENO DA ESTRANGEIRIZAÇÃO DE TERRAS NO BRASIL

O primeiro capítulo enfocará a descrição do fenômeno da estrangeirização de terras no Brasil, com o objetivo de conhecer o contexto histórico, político e jurídico no qual está inserido. Também conhecer o estado da arte sobre o tema no Brasil, a partir de um estudo interdisciplinar, principalmente através da geografia agrária e da sociologia rural.

#### **1.1 A colonialidade do poder no campo brasileiro: a continuidade da usurpação das terras e das gentes e suas resistências**

É a América Latina, a região das veias abertas. Do descobrimento aos nossos dias, tudo sempre se transformou em capital europeu ou, mais tarde, norte-americano, e como tal se acumulou e se acumula nos distantes centros do poder. Tudo, a terra, seus frutos e suas profundezas ricas em minerais, os homens e sua capacidade de trabalho e de consumo, os recursos naturais e os recursos humanos (GALEANO, 2015:18).

Parte-se da pretensão de apresentar um breve panorama histórico e atual da questão agrária brasileira, sob o marco da colonialidade do poder, para situar a existência do fenômeno da estrangeirização de terras. Marc Edelman<sup>11</sup> (2016), ao apontar dimensões sob as quais os(as) pesquisadores(as) devem tomar ciência ao estudar a estrangeirização, aponta que compreender a conjuntura atual enquanto resquício do passado é uma tarefa fundamental. Neste sentido, busca-se a compreensão de quais são estes resquícios do passado brasileiro no fenômeno através da revisão bibliográfica sobre a temática da questão agrária, na perspectiva da interdisciplinaridade.

Jacques Alfonsin (2010), ao tratar da temática da estrangeirização de terras, aponta que a história do Brasil registra que o crescimento econômico não pode ser equiparado com a melhoria do bem-estar social do povo, pois os vestígios do colonialismo, perduram na atualidade sob uma cultura exploradora e predatória da terra.

---

<sup>11</sup> Informação obtida na palestra realizada: *Dinámicas históricas, estructurales de la concentración y el acaparamiento de tierras y territorios en las Américas: Abordajes Teóricos y metodológicos*. Proferida na Conferencia internacional tierras y territorios en las américas: acaparamientos, resistencias y alternativas realizada em Bogotá em agosto de 2016.

E afirma que a presença estrangeira no solo brasileiro, tirando raras exceções, foi marca de forma espoliativa e predatória<sup>12</sup>.

Desta maneira, para compreender o fenômeno da estrangeirização de terras é necessário recorrer ao colonialismo na América Latina, pois assim, será possível compreender sobre os resquícios históricos na conjuntura agrária atual. A formação socioterritorial brasileira é marcada pela exploração da terra e de suas gentes (MARÉS, 2013). A colonização latino-americana, e conseqüentemente, a brasileira, é marcada pela consolidação do mito da modernidade (DUSSEL, 1994) e a conseqüente negação das formas de vida diversas do mundo europeu, o que gerou genocídios étnicos, atrocidades e violências contra diversas gentes e a degradação ambiental e da terra. Ou seja, o fenômeno do colonialismo no continente latino foi construído sobre o pilar da exploração e depredação social.

Carlos Frederico Marés<sup>13</sup> (2013) apresenta que o colonialismo latino-americano foi um novo tipo de colonialismo. Inaugurado no século XVI pela Península Ibérica (Portugueses e Espanhóis) com a ideia de acumulação de riqueza de forma extraordinária. O cronista Eduardo Galeano<sup>14</sup> (2015:17) pontua que, na divisão internacional do trabalho, a América Latina se especializou em perder recursos naturais e econômicos a partir do momento em que os europeus renascentistas se aventuraram pelos mares.

Na América Latina, o colonialismo iniciou a presença estrangeira sob seu território, que conforme Marés (2013), foi baseado em duas questões fundantes: a destruição da natureza e a destruição das gentes, o que denominou de usurpação das terras e das gentes. Tal relação é resultado de um pensamento eurocêntrico, que sinaliza à América Latina em um estado de imaturidade total, incluindo desde a questão física até os vegetais e animais, em que são considerados mais primitivos, brutais, débeis e degenerados (DUSSEL, 1994:16).

---

<sup>12</sup> O autor faz tal pronunciamento ao analisar as seguintes obras sobre a realidade brasileira: Celso Furtado (A formação econômica do Brasil), Raymundo Faoro (Os donos do poder), Ruy Cirne Lima (Terras devolutas), Sergio Buarque de Holanda (Raízes do Brasil) e Darcy Ribeiro (O processo civilizatório) (RAMOS, 2010).

<sup>13</sup> Texto decorrente da exposição de Dr. Carlos Frederico Marés de Souza Filho durante a Aula Inaugural da Pós-Graduação em Direitos Sociais do Campo – Residência Agrária (UFG/PRONERA/CNPq/INCRA), ministrada em 12 de julho de 2013 na Universidade Federal de Goiás – Regional Goiás.

<sup>14</sup> Apesar de sofrer críticas no âmbito do teórico, utiliza-se o escritor uruguaio Eduardo Galeano pelos seguintes motivos: a) na perspectiva de junção do saber acadêmico com as produções artísticas; b) e por seu livro ‘As veias abertas da América Latina’ constituir numa importante síntese sobre o processo histórico de exploração da América Latina.

A Europa levou (não produziu) da América Latina diversos produtos para matar a fome (como a batata, o milho e o tomate) e garantir a diversão civil (fumo e cacau) do continente. Os alimentos e árvores que não foram levados, foram destruídos (sobraram alguns bens naturais que foram destruídos depois da Independência) (MARÉS, 2013). Na América, o que veio a ser produzido foram produtos que não tinham origem latina, principalmente a cana-de-açúcar e o café. Houve degradação da natureza através da retirada de matrizes alimentares e da devastação ambiental, para garantir a produção desses novos produtos (MARÉS, 2013). O colonialismo dá início à diminuição da biodiversidade de plantas e árvores e inicia a vocação latina de exportar bens do setor primário.

Os empecilhos para as gentes<sup>15</sup> se deu principalmente com o assassinato de milhares de indígenas e com a escravidão de negros trazidos da África (MARÉS, 2013). Tal contexto foi fundamentado na ideia de raça, que buscava garantir a legitimidade destas relações de dominação que foram impostas pela conquista. A ideia de raça não era conhecida antes da América, ou seja, se originou com as diferenças físicas entre conquistadores e conquistados (QUIJANO, 2000:123). Marés (2013) complementa ao assinalar que a ideia de raças superiores e inferiores é uma criação moderna, decorrente do racionalismo filosófico renascentista, e que surge para legitimar as mortes na América e a escravidão na África.

Isso implicou na dominação social, pois:

[...] os povos conquistados e dominados foram colocados em uma posição natural de inferioridade e, em consequência, também seus traços fenotípicos, assim como suas percepções mentais e culturais. Desse modo, raça se converteu no primeiro critério fundamental para a distribuição da população mundial em traços, lugares e papéis na estrutura de poder da nova sociedade. Em outras palavras, no modo básico de classificação social universal da população mundial (QUIJANO, 2000:123 – tradução livre).

A destruição das gentes dialoga com a categoria do encobrimento do outro (DUSSEL, 1994). O colonialismo ocasionou o primeiro contato entre os povos europeus com a figura do 'outro'. Enrique Dussel aponta que o encobrimento do outro se desenvolveu em diversos estágios, num primeiro momento, houve a invenção do ser asiático na América (DUSSEL, 1994:29). Posteriormente houve o 'descobrimento', período que durou de 1502 a 1507, que gerou a investigação exploratória para conhecer

---

<sup>15</sup> É importante destacar que houveram e existem muitas resistências às explorações humanas, que se deram e se dão de diversas formas nos enfrentamentos sociais.

o novo (DUSSEL, 1994:31-32). O ‘descobrimento’ foi seguido da conquista, figura jurídico-militar responsável por reconhecer e inspecionar os novos territórios e dominar os povos indígenas (DUSSEL, 1994:38-39). Trata-se de um momento violento em que os ‘outros’ foram negados enquanto ‘outros’ e obrigados a serem incorporados enquanto coisas (DUSSEL, 1994:41-41).

Posteriormente, houve a colonização do modo de vida dos povos indígenas e negros escravos, que passaram por um momento de ‘modernização’ e ‘civilização’ através da guerra e da violência, num processo que se constituiu enquanto dominação dos corpos de tais povos (DUSSEL, 1994:49-50). Houve também a conquista espiritual, em que os indígenas tiveram seus deuses negados em nome de deuses estrangeiros. A incorporação de deuses estrangeiros legitimava a prática da conquista destes povos (DUSSEL, 1944:56). Neste contexto de dominação houveram “os Outros encobridos pelo descobrimento, os oprimidos das nações periféricas (que sofreram então uma dupla dominação), as vítimas inocentes do sacrifício” (DUSSEL, 1994:149 – tradução livre). Neste processo, percebe-se o encobrimento do outro e a negação de formas de vida diversas do modo europeu.

Observa-se a destruição dos povos indígenas na narrativa de Eduardo Galeano (2015) em seu livro ‘As veias abertas da América Latina’. O autor expõe que a cobiça e o horror da economia geraram o genocídio nativo. Aqueles que não foram mortos, eram explorados em precárias condições de trabalho com o intuito de garantir concentração de riqueza para as nações europeias, seja através da escravidão, da servidão, ou do trabalho assalariado (GALEANO, 2015:64-65). Observa-se que:

Não faltaram as justificativas ideológicas. A sangria do Novo Mundo se convertia num ato de caridade ou numa razão de fé. Junto com a culpa nasceu todo um sistema de alibis para as consciências culpadas. Os índios eram tidos como bestas de carga porque aguentavam mais peso do que o débil lombo de lhama, e de passagem se comprovava que, de fato, os índios eram bestas de carga. Um vice-rei do México considerava que não havia melhor remédio do que o trabalho nas minas para curar a ‘maldade natural’ dos índios (GALEANO, 2015:67-68).

Houve a exploração e a morte também dos negros que foram escravizados na América Latina. A escravidão foi responsável por juntar diversos povos africanos, com as mais variadas formas de organização, e de misturá-los, para romper laços de amizade, hierarquia, religiosidade e familiar. Buscava-se misturá-los para provocar a quebra de identidade, e conseqüentemente, diminuir a possibilidade de resistência, na tentativa de romper com as condições de humanidade (MARÉS, 2013). Estima-se que 10 milhões de

negros foram trazidos da África, no período da conquista do território à abolição da escravidão no Brasil, a maioria deles absorvida pelos cultivos de cana-de-açúcar e do ciclo do ouro em Minas Gerais (GALEANO, 2015:82;91), nas plantações de açúcar, a jornada de trabalho chegava a 20 horas diárias (GALEANO, 2015:103), e nas jazidas de ouro, viviam em casos excepcionais, sete anos contínuos de trabalho (GALEANO, 2015:85). Os escravos e escravas eram considerados peças, portanto, medidos e pesados nos países africanos, “os que sobreviviam à travessia oceânica se transformavam, já no Brasil, ‘nas mãos e nos pés’ do amo branco” (GALEANO, 2015:85).

A exploração das gentes e a destruição da natureza foi desenvolvida com o intuito de promover riqueza à Europa<sup>16</sup>. No Brasil, essa destruição foi resultado sobretudo com a exploração de madeira e pau-brasil no litoral, num primeiro momento da colonização, posteriormente, com a monocultura da cana-de-açúcar no Nordeste (GALEANO, 2015:80), depois de dois séculos de conquista, com a exportação do ouro de Minas Gerais (GALEANO, 2015:82).

Para consolidar a exploração dos povos com o intuito de acumular riqueza ao continente europeu foi necessário construir um sistema que limitasse o acesso à terra (MARÉS, 2013). No período colonial a forma encontrada para limitar o acesso corresponde ao sistema de “outorga de sesmarias distribuídas em nome da Coroa aos fidalgos (ou não) que se dispusessem a cultivar a terra” (BALDEZ, 2002:97) através do regime de concessões. Baldez (2002:98) complementa que o sistema de sesmarias foi o ponto de partida para o latifúndio na história brasileira. O latifúndio corresponde à:

[...] extensa área de terra em mãos de um só dono. Terras do tamanho de países como El Salvador, dois Líbanos juntos, quase a Bélgica e Holanda juntas. Fazendeiro com 120 mil km<sup>2</sup> de terra, com área maior que Alagoas, Sergipe, Espírito Santo, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte ou Rio de Janeiro (TOURINHO NETO, 2002:37).

Baldez (2002:97) afirma que a Lei de Terras (Lei nº 601 de 1850) limitou o acesso à terra à quem pudesse compra-la, inaugurando a propriedade privada e garantindo a sua proteção jurídica. Nesse sentido, diversos seguimentos, como os negros recém-libertos da escravidão não puderam acessar a terra, impedindo a sua democratização. A concessão de terras pela Coroa e posteriormente a sua transformação em propriedade

---

<sup>16</sup> Em especial, a Inglaterra, que lucrava em cima dos gastos e usurpações que Espanha e Portugal desenvolviam na América Latina. Ver mais em *As veias abertas da América Latina* de Eduardo Galeano (2015), em especial, o capítulo: *A Espanha tinha a vaca, mas outros tomavam o leite*.

privada garantiram a visão redutora<sup>17</sup> da terra enquanto propriedade privada e a perpetuação do latifúndio.

A imposição da terra enquanto propriedade privada gerou a sua transformação em mercadoria (MARÉS, 2013). A propriedade constitui “uma relação jurídica criada pelo direito burguês para garantir, à distância, o domínio sobre a terra” (BALDEZ, 2002:97). Ou seja, à propriedade, enquanto direito abstrato, constitui-se instrumento de expropriação e retirada de sujeitos que têm a posse da terra, garantindo os interesses apenas dos donos da terra. Como se observa:

A transformação da terra em propriedade privada absoluta e individual foi um fenômeno da civilização européia, histórico, recente e datado, espalhado pelo colonialismo ao resto do mundo. É uma construção teórica excludente que foi levada à prática como princípio de dominação de uns sobre outros, sobrevivendo à energia e vontade de maiorias, inclusive a revoluções e guerras. Corresponde ao mercantilismo e ao capitalismo e sua expansão<sup>18</sup> (MARÉS, 2003:133).

A redução da terra à ideia de propriedade perpetuou e consagrou uma ampla concentração fundiária, o que perpetuou o latifúndio. Muitos destes latifúndios são improdutivos, ou seja, não tem destinação social, ambiental e produtiva. Outras extensas porções de terra com produção agrícola, se desenvolvem sobre os pilares da monocultura, que como pontuado por Galeano (2015:7) tem enquanto destinação certa à exportação.

O padrão de poder e da relação da terra foi estabelecido sobre os pilares do colonialismo. No entanto, com a independência “os poderes instalados transformaram o colonialismo em colonialidade” (MARÉS, 2013) e houve a continuidade da noção da terra enquanto propriedade e da exploração dos povos. Afinal: “Na América Latina, a independência garantira perpetuidade ao poder dos donos da terra e dos comerciantes enriquecidos nos grandes portos de exportação à custa da antecipada ruína dos países nascentes” (GALEANO, 2015:245). As elites nacionais<sup>19</sup> tiveram e têm um papel importante para a manutenção do projeto colonial em suas várias dimensões (ESCRIVÃO FILHO, SOUSA JÚNIOR, 2016:77). Aníbal Quijano (2000:122) trata da colonialidade

---

<sup>17</sup> Escrivão Filho e Sousa Júnior (2016:14) apontam que o Estado Moderno gerou as seguintes reduções: “redução do conhecimento à ciência, da política ao Estado, e do direito à lei”. Acrescenta-se também que a modernidade reduziu a terra à propriedade privada.

<sup>18</sup> Para compreender sobre o surgimento da propriedade privada enquanto decorrência da modernidade, ver: *A função social da terra* de Carlos Marés (2003).

<sup>19</sup> É importante destacar que tais elites são nacionais apenas no que diz respeito sobre a nacionalidade do nascimento, não há interesse no país em que atuam (GALEANO, 2015).

do poder, que tem a sua origem e caráter colonial, no entanto, se desenvolve de maneira mais estável e duradoura do que o colonialismo

Colonialidade do poder é um conceito que dá conta de um dos elementos fundantes do atual padrão de poder, a classificação social básica e universal da população do planeta em torno da ideia de raça. Essa ideia e a classificação social e baseada nela (ou ‘racista’) foram originadas há 500 anos junto com a América, Europa e o capitalismo. São a mais profunda e perdurável expressão de dominação colonial e foram impostas sobre toda a população do planeta no curso da expansão do colonialismo europeu. Desde então, **no atual padrão mundial de poder, impregnam todas e cada uma das áreas de existência social e constituem a mais profunda e eficaz forma de dominação social, material e intersubjetiva, e são, por isso mesmo, a base intersubjetiva mais universal de dominação política dentro do atual padrão de poder** (QUIJANO, 2002:4 – grifo nosso).

De maneira estável e duradoura, os padrões coloniais continuaram no campo brasileiro, mesmo com Independência. Como foi possível perceber, com o *boom* da borracha no final do século XIX no Norte do país, que suprimiu a mão de obra escrava recém liberta no nordeste e provocou a morte de milhares de pessoas com diversas epidemias. Com o cacau, também no final do século XIX, que ressuscitou a economia de Salvador (que tinha entrado em declínio com o fim da exploração da cana) para suprimir o gosto de norte-americanos e europeus pelo chocolate. A produção de algodão no Maranhão, no final do século XVIII, surgiu para suprimir a sede da Europa industrial (pois o algodão era o produto mais importante no momento), e tal fenômeno resultou na chegada de mais mão de obra escrava. No início do século XIX, o Brasil se deslocou para o sul através da produção de café, utilizando mão de obra escrava (com a abolição, o trabalho assalariado) e com o auxílio de imigrantes europeus garantindo a sua produção, até que em meados dos anos 1950, o Brasil assume a liderança na sua produção (GALEANO, 2015). O próprio latifúndio, se manteve sem alteração durante o Império e a República.

Galeano (2015) aponta uma série de similaridades nos ciclos econômicos de tais produtos. Trata-se de uma produção voltada para a exportação (seja pela demanda, seja pela finalidade), que utilizam grandes expansões de terra para produção de um único produto (monocultura). Durante o auge do produto no comércio internacional, os trabalhadores e trabalhadoras possuem baixos salários e não usufruem deste benefício. No momento de declínio econômico do produto, os lucros ficam no mercado internacional ou com a burguesia local, deixando a miséria para os locais de produção. O

resgate histórico torna-se necessário para auxiliar na formulação e nas reflexões atuais sobre a produção no campo brasileiro.

Na América Latina, governos autoritários tendem a reforçar o colonialismo e acentuar a colonialidade, como por exemplo, na Ditadura Empresarial-Civil-Militar<sup>20</sup> no Brasil (1964-1985). “A ditadura reinventa o colonialismo e potencializa a colonialidade para garantir a retomada do controle histórico sobre o poder político e social” (ESCRIVÃO FILHO, SOUSA JÚNIOR, 2016:82). Tal reflexão é necessária para compreender os impactos da Ditadura Empresarial-Civil-Militar sobre o campo brasileiro, na perspectiva de potencializar a colonialidade.

O golpe militar (1964) tinha o objetivo explícito de romper com o projeto encampado pelas esquerdas durante o governo João Goulart (1961-1964) sobre as reformas de base, dentre elas, a agrária (que causaria impacto no direito de propriedade), o que atacava diretamente o interesse de grandes proprietários de terras, industriais e banqueiros, nacionais e internacionais<sup>21</sup> (MARTINS, 1984:28-29; DELGADO, 2012:13).

Trabalha-se a temática da questão agrária na Ditadura Militar a partir das seguintes categorias: o esvaziamento político das reivindicações populares em torno da luta pela terra (MARTINS, 1984) e a modernização conservadora (G. DELGADO, 2012).

Sobre o esvaziamento político, o governo militar desenvolveu diversas estratégias para promovê-lo, dentre elas, destaca-se a construção de dispositivos normativos – como exemplo, o Estatuto da Terra de 1964 – que mitigou parte das reivindicações de esquerda que envolviam o acesso à terra e a sua redistribuição. Ou seja, criaram uma base legal para implementação de reformas sem efetivá-las e nem promover alterações estruturais na sociedade. Nesse sentido, é emblemático os governos de Castelo Branco (1964-1967), que buscava solucionar a questão fundiária a partir da perspectiva empresarial e econômica, e de Emílio Médici (1969-1974), que reduziu o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) à autarquia do Ministério da Agricultura (MARTINS, 1984).

De modo geral:

---

<sup>20</sup> Utiliza-se o termo por compreender que o processo que marcou a história de 1964-1985 foi impulsionado com a participação da sociedade civil na legitimidade autoritária (LENZ, 2015:323) e do empresariado, que se articularam com os militares para evitar o *perigo vermelho*.

<sup>21</sup> Ressalta-se que a própria Macha da Família com Deus pela Liberdade foi organizada na sede da Sociedade Rural Brasileira (entidade que articulava grandes fazendeiros paulistas) (MARTINS, 1984:28). E mantém a sua atuação na atualidade enquanto organização patronal que busca aceitar as oportunidades econômicas do fenômeno de estrangeirização de terras, como se verá posteriormente.



O governo militar separava o problema social e econômico, representado pela concentração fundiária, da questão política, das mediações – os sindicatos, as ligas camponesas, os partidos e grupos políticos – que se interpunham entre as lutas camponesas, nelas se legitimando, e o Estado, cuja composição se chocava com tais pressões. O governo militar entendia, portanto, que as medidas reformistas eram necessárias, mas que os grupos e as mediações políticas para concretizá-las eram desnecessários e nocivos (MARTINS, 1984:31).

Outros fatores que representam tal esvaziamento político sobre o problema fundiário corresponde à intensa repressão política, seja na cidade ou no campo. Houve aumento no número de conflitos agrários em decorrência da contraditória e explosiva política agrícola. O governo, que suprimiu empecilhos legais à reforma agrária e ampliou o aparato de leis com o intuito de favorecer trabalhadores do campo, continuou com uma política econômica de expropriação e de expulsão de trabalhadores, forçando deslocamento para regiões em que as leis geralmente não eram cumpridas (MARTINS, 1984:38-39).

Segundo Martins (1984:59): “Nesse quadro de esvaziamento de poder e de recrudescimento de tensões, o governo não tinha outra alternativa senão a do envolvimento militar crescente na questão agrária”. Esse envolvimento militar, que foi legitimado a partir da cogitação da luta pela terra enquanto questão de segurança nacional (MARTINS, 1984:49), configurou a militarização da questão agrária e se deu por três formas distintas de violência: a) a violência física do policial e do jagunço contra os posseiros; b) a violência da justiça, com sentenças de despejo utilizando jagunços, grileiros e outros recursos particulares; c) a violência direta do Poder Executivo, através da ação militar e policial, inclusive intervenções e esvaziamento de entidades de representação (MARTINS, 1984:59).

A segunda categoria importante para compreender a conjuntura agrária na Ditadura Empresarial-Civil-Militar corresponde à modernização conservadora (G. DELGADO, 2012). José de Souza Martins (1984:52) aponta a abertura do espaço agrícola para a grande empresa: “Já em 1973, antes, portanto, de encerradas as operações militares de busca e aniquilamento na área do conflito, conforme vimos, o governo reorienta a sua política fundiária em favor da grande empresa, agropecuária ou de colonização”. Conforme o autor, essa política de desenvolvimento agropecuário acelerou as transformações no campo (MARTINS, 1984:14).

Guilherme Delgado (2012:13) ressalta que o período de 1965-1985 constituiu uma etapa do desenvolvimento de uma agricultura em integração com a economia urbana e industrial e com o setor industrial. A política agrícola:

[...] induzia a produção de mercadorias setoriais por intermédio dos incentivos fiscais e financeiros protetores das margens de lucro dos fazendeiros que alteravam sua base técnica; e também a valorização patrimonial dos que ampliavam a fronteira de terras apropriadas para fins produtivos ou especulativos (G. DELGADO, 2012:14).

Guilherme Delgado (2012:14) expõe que há um pacto agrário<sup>22</sup> modernizante, no sentido de integração técnica da agricultura com a indústria, e conservador, pois manteve intactas as oligarquias ligadas ao latifúndio.

O caráter modernizante se relaciona com a implementação de pacotes tecnológicos decorrentes da Revolução Verde (G. DELGADO, 2012:13), período em que houve a “introdução de inovações químicas e biológicas na agricultura, sendo que a utilização maciça de fertilizantes químicos e pesticidas permitiu ampliar a produção agrícola da monocultura em grande escala” (SAUER, 2010:146). Conjugado à tal fator, houve a intensificação de consumo industrial pela agricultura, através da produção de insumos e bens de capital (G. DELGADO, 2012:16). O Estado teve papel fundamental na transformação agrícola, através de vastos investimentos, promoveu o avanço tecnológico através da implementação “de tratores e máquinas, sementes selecionadas, fertilizantes químicos e pesticidas etc.” (SAUER, 2010:29). Neste período o

[...] processo de integração técnica agricultura-indústria foi ainda fortemente impulsionado pela modernização da indústria processadora de produtos rurais, a qual em interação com o setor produtivo agrícola, a indústria de bens de capital e os serviços de apoio constituem verdadeiros complexos ou ‘sistemas agroindustriais’ interligados<sup>23</sup> (G. DELGADO, 2012:16).

O latifúndio apoiou a modernização e garantiu o seu aspecto conservador, pois manteve e ampliou a má distribuição da propriedade da terra, acirrando a concentração fundiária e a exclusão de diversos segmentos do acesso à terra. A modernização deu continuidade ao cultivo da monocultura em grandes extensões de terra, não promovendo bem-estar social (SAUER, 2010:39). Neste sentido:

---

<sup>22</sup> O processo de exclusão de representações de trabalhadores e pequenos produtores rurais do projeto de modernização aprofundou a desigualdade do sistema econômico nacional (G. DELGADO, 2012:20).

<sup>23</sup> Os complexos agroindustriais e a mudança de base técnica na produção rural não atingiu a todo o país, concentrou-se nas regiões sul e sudeste. E nos anos 1980 se expandiu para o centro-oeste. Neste sentido, houve o convívio da agricultura não industrial com complexos agroindustriais e a expansão da fronteira agrícola (G. DELGADO, 2012:17-18).

[...] por meio de inteligente sistema de incentivos e benefícios tributários, o poder instituído financiou o ingresso do capital no campo, criando condições para a formação de grandes empresas rurais. **Resolveu-se, às custas do dinheiro público, a contradição entre o capital e o latifúndio: o capital não carecia mais de reduzir seu processo de acumulação para superar o obstáculo do latifúndio, não precisaria tirar dinheiro do seu bolso para comprar terras e expandir-se.** (BALDEZ, 2002:100 – grifo nosso).

O capital financeiro<sup>24</sup> constituiu-se enquanto parte integrante da modernização conservadora e é representado principalmente por instituições financeiras que ganharam extrema importância ao possuírem dinheiro para as demandas de créditos. O crédito agrícola possibilitou a incorporação de insumos industriais na agricultura, constituindo-se o principal instrumento utilizado pelo Estado para promover a modernização (SAUER, 2010:29).

O capital financeiro propicia a integração de capitais:

*A integração de capitais*, entendida como forma de fusão de capitais agrários, industriais, comerciais e bancários, conjugada ao apoio financeiro dessas corporações no âmbito da política governamental, representa uma maneira particular de articulação do capital financeiro com a agricultura [...] (G. DELGADO, 2012:29).

A política de créditos e financiamentos aliada à integração de capitais acarretou, como consequências, a seleção da clientela que demanda crédito, dando preferência para empresários rurais ligados a atividades que integram a indústria, o comércio exterior; a integração entre grandes bancos e grupos econômicos com o interesse na produção agrícola e no mercado de créditos (G. DELGADO, 2012:30); o capital financeiro pode reivindicar grandes parcelas dos lucros agrícolas (G. DELGADO, 2012:31); entre outros. Ou seja, com a inserção do capital financeiro, através de uma política estatal-militar, os grupos integrados de capital (bancários e grandes empresários) passaram a definir o que deveria ser produzido e por quem deveria ser produzido.

Neste sentido, temáticas como a questão nutricional<sup>25</sup> (G. DELGADO, 2012:66) e a condução de uma desumanização através da destruição pessoal e social de seguimentos tais como o de boias-frias, o de pequenos proprietários e o de posseiros,

---

<sup>24</sup> Compreende-se “o capital financeiro como uma relação social abstrata e geral, comandada pelas instituições controladoras da liquidez e dos meios de financiamento como um todo, que envolve crescente organização monopolista dos mercados” (G. DELGADO, 2012:34).

<sup>25</sup> Conforme G. Delgado (2012:66) a questão nutricional deve estar associada a uma política de Estado, afinal: “Se apenas a produção dos ‘exportáveis’ e da cana-de-açúcar permite, pelos seus preços relativos, que os retornos do capital paguem a renda fundiária compatível, essa produção tornar-se-á prioritária do ponto de vista capitalista. Isto ocorre mesmo que se elevem as carências nutricionais das populações mais pobres”.

através da negação de direitos fundamentais (G. DELGADO, 2012:71), são aprofundados no campo brasileiro. É o que explica Horácio Martins de Carvalho (2013:31) que pontua: “O capital financeiro no campo procura otimizar seus lucros ao incrementar seus investimentos em grandes empresas capitalistas a partir de estratégias de negócios nos setores agroalimentar e florestal e na aquisição e ou arrendamento de terras”.

Sérgio Sauer (2010:30) sinaliza que a modernização ocasionou a concentração da propriedade, o êxodo rural, a fome, a violência e contribuiu para a dominação dos agricultores familiares e camponeses pelos empresários rurais. À análise de Sauer, Leonilde Sérvalo de Medeiros (2002:189) complementa que a histórica violência, sofrida pelos povos do campo, se acirrou com a modernização implementada na ditadura. Ou seja, a modernização mantém as características de violência que permeiam a história brasileira desde os tempos coloniais<sup>26</sup> (PORTO-GONÇALVES *et al*, 2015:92).

O modelo agropecuário que representa a grande concentração fundiária na atualidade, o agronegócio, tem íntima relação com a modernização conservadora. Para Guilherme Delgado (2012:9):

As diferenças em relação ao período militar são principalmente o caráter político desse pacto do agronegócio, construído agora sob as condições da ordem democrática, com sustentação parlamentar forte, forte adesão de todos os governos federais desde 1999, ainda que a margem do princípio constitucional da função social da propriedade fundiária. Outra diferença significativa é o caráter marcadamente primário exportador dessa estratégia, algo diverso daquilo que ocorrera no período de 1965-85, quando a modernização agrícola se encaixava muito propriamente às estratégias de industrialização, planejadas pelos governos militares.

Como observam Antônio Sérgio Escrivão Filho e José Geraldo de Sousa Júnior (2016:128):

No Brasil, a classe dominante agrária, antes chamada latifundiária, hoje se autodenomina agronegócio, atribuindo a si mesma uma semântica de síntese do que seria uma moderna assimilação capitalista da agricultura. No entanto, o agronegócio carrega consigo uma face da modernização tecnológica que está antes ligada a uma condição social, política e economicamente conservadora, que a um significado de desenvolvimento pautado em um *human rights-based*

---

<sup>26</sup> Para compreender a violência e repressão no campo brasileiro durante a Ditadura Militar, ver: CARNEIRO, Ana. **Retrato da Repressão Política no Campo - Brasil 1962 – 1985 – Camponeses torturados, mortos e desaparecidos**. Brasília: MDA, 2010.

*approach*. De fato, o agronegócio<sup>27</sup> é fruto da chamada ‘modernização conservadora’ imprimida ao campo brasileiro nos tempos autoritários [...]

Para Carvalho (2013:32), as opções empresariais utilizadas pelo agronegócio são um aprimoramento histórico para perpetuar a espoliação dos recursos naturais e a exploração de trabalhadores. Situação essa, semelhante à narrada por Marés (2013) sobre o colonialismo e a destruição da natureza, das gentes e a usurpação das terras.

[...] a escalada dos preços das chamadas *commodities* gerou um incremento da exploração da natureza como modelo de geração de divisas para as economias do sul-global, impondo sobre os países um modelo de desenvolvimento fundado na reprimarização da economia, perpetuando, de um lado, a posição semi-periférica da América Latina no sistema mundo de produção, e de outro, a condição de maxi-exploração da natureza e da opressão sobre os sujeitos coletivos de direitos que habitam os campos, águas e florestas de uma maneira culturalmente sustentável (ESCRIVÃO FILHO, SOUSA JÚNIOR, 2016:127).

O agronegócio<sup>28</sup> permanece com a alta concentração fundiária (CARVALHO, 2013:33). Girardi (2014:256), ao analisar o nível de concentração fundiária no país pontua: “Apesar de não ter havido diminuição significativa no grau de concentração da terra no Brasil entre 1992 e 2003, neste intervalo de onze anos analisado o número de imóveis rurais e a área total dos imóveis apresentou taxas muito elevadas de crescimento”. Ou seja, houve o aumento da fronteira agrícola, no entanto, não houve alteração na distribuição da terra. E complementa:

*Todos os governos brasileiros ignoraram, por opção política, as indicações dos camponeses, trabalhadores rurais e estudiosos da questão que demonstram ser indispensável realizar a reforma agrária no país. Esta opção tem como objetivo manter as características estruturais de concentração de poder econômico e político, que constituíram sempre parte da base desses governos (GIRARDI, 2014:290)*

A vocação nacional para a exportação em detrimento de produtos para o consumo alimentar (CARVALHO, 2013:32) também permanece com o agronegócio e

---

<sup>27</sup> Fabrini (2014:7) define agronegócio enquanto “O agronegócio é concebido como parte de um projeto de ‘desenvolvimento’ do campo brasileiro. O discurso positivo aponta para a importância econômica do agronegócio, pois este seria responsável pela elevação da produção agrícola, geração de emprego, superávit da balança comercial etc. Os benefícios econômicos se traduziriam em benefícios sociais e de ‘vilões’ que eram no passado, os grandes proprietários rurais do agronegócio tornaram-se ‘heróis’ da nação”.

<sup>28</sup> O agronegócio se desenvolve através de: “um modelo de desenvolvimento estruturado sobre a reprimarização tecnológica e conservadora da economia, realizada através da expansão das fronteiras de mineração e agrícolas para uma monocultura químico-dependente, aliada à realização de obras de infraestrutura voltadas para o beneficiamento e exportação de minérios e *commodities*, fatores que avançam em uma relação diretamente proporcional às violações aos povos indígenas, comunidades tradicionais e camponeses” (ESCRIVÃO FILHO, SOUSA JÚNIOR, 2016:129).

reforça o caráter dependente<sup>29</sup> que o país desempenha com a exportação de produtos primários (CARVALHO, 2013:36; G. DELGADO, 2012:133) e que refletem na diminuição da biodiversidade (G. DELGADO, 2012:118).

Dentre as questões que merecem destaque sobre a espoliação dos recursos naturais, encontra-se “a submissão estatal às empresas transnacionais de insumos no país [que] é potencializada pelo agronegócio” (CARVALHO, 2013:35). Entre os referidos insumos, encontram-se as sementes geneticamente modificadas<sup>30</sup> (transgênicas ou mutagênicas) e o uso dos agrotóxicos, que são incongruentes com as atuais exigências de saúde e sanidade de alimentos e da natureza<sup>31</sup> (CARVALHO, 2012:119). Segundo G. Delgado (2012:119):

“[...] com a expansão acelerada da produção de *commodities* que o Brasil vem experimentando no último decênio, tendo em vista um explícito projeto de inserção primária no comércio exterior, acelera-se também o uso de agrotóxicos (fungicidas, inseticidas, herbicidas) na agricultura, a ponto de sermos hoje o campeão mundial no consumo desses insumos químicos. Para atender esse papel de grande abastecedor mundial das *commodities* (principalmente matérias-primas para rações, alimentos humanos, combustíveis e matéria-prima industrial, soja e milho, carnes, celulose de madeira e açúcar-álcool), a estratégia de expansão agrícola se apoia em dois pilares econômicos, de forte contradição com o meio-ambiente: aprofundar a utilização dos agroquímicos em ritmo acelerado e expandir horizontalmente a área explorada dessas culturas”

Outro problema apontado sobre os recursos naturais constitui: “o aumento físico de queimadas e desmatamentos, tecnicamente responsáveis pela emissão de dióxido de carbono na atmosfera” (G. DELGADO, 2012:118), fatores diretamente relacionados com a expansão da fronteira agrícola, que se constitui na exigência do agronegócio de novos espaços para produção.

Já a exploração dos trabalhadores rurais no país será abordada através da super exploração do(a) trabalhador(a) em situações degradantes (G. DELGADO,

---

<sup>29</sup> G. Delgado (2012:133) reflete que a inserção no comércio externo sob a via dos serviços primários, não se constitui num problema em si, no entanto, a dependência do comércio internacional e das transações externas o são. Segundo o autor, é necessário construir uma economia agrária com articulação ao mercado interno e à políticas de promoção de igualdade.

<sup>30</sup> Sobre as sementes geneticamente modificadas, ver: ANDRIOLI, Antônio Inácio; FUCS, Richard (org.). **Transgênicos: as sementes do mal – a silenciosa contaminação dos solos e alimentos**. Tradução: Ulrich Dressel. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

<sup>31</sup> Para ver mais sobre os problemas dos agrotóxicos para a saúde humana e para a natureza, ver: CARNEIRO, Fernando Ferreira (Org). **Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na Saúde**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

2012:121), que constitui em resíduos do sistema escravagista entre as classes dominantes (CARVALHO, 2013:41).

G. Delgado (2012:121) pontua que a superexploração<sup>32</sup> constitui-se enquanto essência das relações no atual mercado de trabalho, como se observa na “permanência dos benefícios por incapacidade rurais e pode ser indicativa de morbidades mais graves ou com acesso e tratamento mais demorado no sistema de saúde” (G. DELGADO, 2012:124). O ápice dessa superexploração encontra-se presente nos vestígios de trabalho escravo existente no país. Segundo dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT), entre os anos de 2006 e 2015, foram realizadas 2.001 ocorrências envolvendo o trabalho escravo<sup>33</sup> e contou com cerca de 45 mil pessoas envolvidas (CANUTO, LUZ, ANDRADE, 2015:20).

A separação entre a espoliação de recursos naturais e de exploração de trabalhadores e trabalhadoras é feita apenas para compreender melhor o fenômeno. Na prática se desenvolvem de maneira interligada. Pois trata-se da hegemonia de um projeto político e econômico para o campo brasileiro, implementado com a colonização e presente até os tempos atuais, sob a forma da colonialidade (que valoriza mais o capital do que o bem-estar social). Projeto este que nega os camponeses e camponesas através das seguintes dimensões:

[...] os resíduos culturais escravagistas das classes dominantes no Brasil, a arrogância política dos empresários do agronegócio e a pobreza monetária da maior parte dos camponeses. A essas qualidades dos dominantes acrescente a indiferença dos governos em relação aos mais pobres do campo (e da cidade) (CARVALHO, 2013:41).

No entanto, é importante frisar que nem só de destruição vive o campo brasileiro. Existiu e existe uma série de resistências sobre o modelo que nele é implementado. Segundo Galeano (2015:183) “Porque o campo não é tão só uma sementeira de pobreza: é também uma sementeira de rebeliões, embora as agudas tensões

---

<sup>32</sup> O conceito de superexploração utilizado pelo autor encontra-se baseado na noção de Ruy Mauro Marini, que identifica três formas: intensificação de trabalho, prolongação de jornada de trabalho e expropriação de parte do trabalho que é necessário para que trabalhadores reponham sua força de trabalho (DELGADO, 2012:121).

<sup>33</sup> Ao realizar o levantamento, a CPT adota o seguinte conceito de trabalho escravo: “Na compreensão do que é Trabalho Escravo, a CPT segue definido pelo artigo 149, do Código Penal Brasileiro, atualizado pela Lei n. 10.803, de 11.12.2003, que o caracteriza por submeter alguém a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, ou por sujeitá-lo a condições degradantes de trabalho, ou quando se restringe, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto, ou quando se cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte de trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho ou quando se mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho” (CANUTO, LUZ, ANDRADE, 2015:14).

sociais amiúde se ocultem, as mascaradas pela aparente resignação das massas” (GALEANO, 2015:183).

Pressburger (2002:118) aponta:

Em face da crueldade das relações sociais impostas por elites brasileiras e latino-americana, a conquista da terra – conseqüentemente a conquista dos direitos fundamentais e a implantação da democracia – é responsabilidade dos trabalhadores urbanos e rurais organizados, já que nada ameaça os privilégios e a sobrevivência das classes dominantes a ponto de, por vontade própria, elas serem compelidas a promover reformas estruturais no vigente regime da propriedade.

No enfrentamento das crueldades impostas pelas elites nacionais e na reinvenção democrática, a história do Brasil também é marcada por inúmeras resistências coletivas de sujeitos que reivindicam um espaço para viver<sup>34</sup>. Neste percurso histórico, a pesquisadora Eurípedes Cunha (2003:92) traz a noção de movimentos tradicionais (incluindo uma variada gama de resistências<sup>35</sup>, com diferentes espaços temporais, dando destaque: para lutas indígenas, quilombolas<sup>36</sup>, guerras santas, banditismo, dentre outros), que se manifestam desde a chegada dos colonizadores portugueses e se firmaram também nos períodos de Império e República. Segundo a autora, “os *movimentos populares tradicionais* sempre se constituíram em enfrentamentos constantes à escassez de ‘direitos’ nas sociedades colonial, monárquica e republicana” (CUNHA, 2003:108).

Com a redemocratização do país em 1988, diversos sujeitos continuaram e continuam na luta pela terra e pelo território:

O Brasil tem sido palco de um rico processo social e de construção teórica sobre o campo, sendo esses resultantes de mobilizações populares, conflitos e reflexões sobre as lutas e embates no meio rural. Há dezenas de movimentos sociais e entidades de trabalhadores que, organizados nacional, regional ou localmente, lutam pelo direito de acesso à terra e melhores condições de vida e trabalho. Apesar de mais conhecida, a dinâmica social no campo não fica restrita à luta pelo acesso à terra, pois há outros atores sociais como, comunidades quilombolas e indígenas, ribeirinhos, extrativistas, quebraadeiras de coco e geraizeiros, os quais lutam pelo direito de vir a ser, sendo que o território é parte da essência do viver (SAUER, 2010:11).

<sup>34</sup> Sobre a história de reivindicações, de grupos urbanos e rurais no Brasil, ver mais em: GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2001.

<sup>35</sup> É necessário destacar as lutas e resistências camponesas no período militar: Martins (1984) dá enfoque em três categorias: trabalhadores assalariados, posseiros e sem-terras. Há também as Ligas Camponesas que antes do Golpe Militar, consolidaram propostas concretas de Reforma Agrária no Nordeste (BALDEZ, 2002:99).

<sup>36</sup> Baldez (2002:98) pontua: “Há historiadores de peso que vêem nos quilombos um primeiro esforço pela conquista da terra. Não se pode limitar a compreensão da luta dos negros quilombolas a uma simples fuga da violência escravagista. Mais que isso, significou, além da ruptura com o sistema perverso, a procura de um espaço de organização, produção e preservação da identidade sociocultural do negro”.



Ao analisar os dados obtidos pela Comissão Pastoral da Terra (CPT)<sup>37</sup>, percebe-se que, na atualidade, existe uma série de sujeitos coletivos de direito<sup>38</sup> que continuam na luta, na perspectiva de reinvenção do campo e da sociedade (SAUER, 2010:38).

Tais sujeitos podem apresentar como características a organicidade política, possuir determinada institucionalidade ou não, de reivindicação de direitos. Também são considerados sujeitos coletivos aqueles que são resultados e agrupamentos de determinados contextos imediatos em busca de solucionar necessidades ou carências de forma pontual, mas se apresentam nas esferas públicas enquanto coletivos (PRATES *et al*, 2015:136).

Tais sujeitos<sup>39</sup>, surgem diante da carência de algum direito (SOUSA JÚNIOR, 2002:60) e de desejos em comum (COSTA, 2002:150), provocando a emergência de suas identidades coletivas (coletivas, políticas, sujeitos coletivos) para, a partir da própria experiência e vivência, afirmar e enunciar direitos (SOUSA JÚNIOR, 2008:270-272).

Uma das principais formas de mobilização de tais sujeitos coletivos, que escancaram as tensões no campo, são as ocupações e retomadas de terras<sup>40</sup>. As ocupações e retomadas de terras se constituem enquanto ações diretas de reivindicação da cidadania, na perspectiva de alargar a concepção liberal de cidadania (COSTA, 2002:151-

---

<sup>37</sup> Ariovaldo Oliveira (2015:38-39) ao analisar os dados coletados pela CPT traz a seguinte afirmação sobre os sujeitos sociais de luta pela terra e pelo território: “A análise dos dados referentes ao número de ocorrência dos conflitos por terra e território pelos sujeitos sociais envolvidos em 2015, indicou que eles participaram de 763 conflitos, nos demais não há informação. Entre eles, destacaram-se com 33,2% ou 253 ocorrências, os camponeses posseiros, incluindo entre eles todas as suas categorias sociais ou diferentes denominações regionais (posseiros, seringueiros, castanheiros, ribeirinhos, fecho e fundos de pastos, geraizeiros, pescadores, vazanteiros e etc.). A seguir, aparecem os camponeses sem terra com 28% ou 214 conflitos; depois ficaram os camponeses assentados/proprietários com 14,3% ou 109. [...] Participaram também da luta pela demarcação de seus territórios os quilombolas com 10,1% ou 77 conflitos e os povos indígenas com 13,1% ou 100 conflitos. Os demais sujeitos sociais ficaram com 1,3% ou 10. Esses sujeitos sociais formados pela classe camponesa e os povos indígenas e quilombolas comandaram a luta contra os proprietários de terras latifundiários e/ou os capitalistas que atuam no campo”.

<sup>38</sup> Utiliza-se a definição de sujeitos coletivos de direito de José Geraldo de Sousa Júnior. Ver em: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. **Direito como Liberdade: o Direito achado na Rua. Experiências Populares Emancipatórias de Criação do Direito**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Direito. UnB, 2008.

<sup>39</sup> Dentre os sujeitos coletivos que reivindicam a terra e o território, destaca-se o Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra (MST), que há mais de 30 anos articula várias pessoas no enfrentamento da desigualdade estabelecida no campo. Para ver mais sobre o MST: STEDILE, João Pedro; FERNANDES, Bernardo Mançano. **Brava gente: a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

<sup>40</sup> “Ocupações e ou retomadas são ações coletivas das famílias sem terra, que por meio da entrada em imóveis rurais, reivindicam terras que não cumprem a função social, ou ações coletivas de indígenas e quilombolas que reconquistam seus territórios, diante da demora do Estado no processo de demarcação das áreas que lhe são asseguradas por direito” (CANUTO, LUZ, ANDRADE, 2015:14). Conforme os dados da CPT entre 2006 e 2015 houve 2.543 ocupações e retomadas (CANUTO, LUZ, ANDRADE, 2015:14).

152). Tais enfrentamentos e resistências, decorrem dos altos níveis de concentração fundiária e são essenciais para explicitar os conflitos agrários<sup>41</sup> para a sociedade civil (MOLINA, 2002:30).

Quando as tensões no campo se acirram, a elite agrária do país utiliza um velho artifício que atua como padrão histórico de dominação: a violência<sup>42</sup> contra os trabalhadores do campo (MEDEIROS, 2002:186). Tal violência<sup>43</sup> é percebida de diversas formas, como ameaças, tentativas de assassinatos e destruição física de trabalhadores rurais. Entre os anos de 2006 e 2015, por exemplo, mais de 300 trabalhadores foram assassinados por lutarem pela terra (CANUTO, LUZ, ANDRADE, 2015:95). Os protagonistas de tal violência são fazendeiros, empresários, grileiros, mineradoras, madeireiros, hidrelétricas e o próprio Estado (PÔRTO-GONÇALVES *et al.*, 1015:95). Segundo Medeiros (2002:193-194), o quadro de violência no campo aponta o histórico de uma política de exclusão e abandono aos trabalhadores rurais e uma sociedade incapaz de reconhecer direitos, através da negação e eliminação do outro.

Percebe-se que o campo brasileiro é marcado por conflitos e tensões que envolvem a reivindicação de um espaço. Percebe-se, de um lado, uma elite agrária nacional que é articulada com as demandas e interesses externos desde a colonização e que se desenvolve através da destruição das terras e da exploração das gentes na busca por espaço para reprodução do capital. De outro lado, seguimentos oprimidos e subalternos, que se articulam enquanto sujeitos coletivos e reivindicam direitos para suprir carências, reproduzir socialmente seu modo de vida e enfrentar a concentração fundiária.

Retomando o objetivo do subcapítulo de trazer o panorama histórico e atual da questão agrária brasileira para situar a existência do fenômeno da estrangeirização de terras, pode-se apontar, em apertada síntese, as seguintes características: a redução e a

---

<sup>41</sup> “Conflitos por terra são ações de resistência e enfrentamento pela posse, uso e propriedade da terra e pelo acesso aos recursos naturais, tais como: seringais, babaçuais ou castanhais, dentre outros (que garantam o direito ao extrativismo), quando envolvem posseiros, assentados quilombolas, geraizeiros, indígenas, pequenos arrendatários, camponeses, ocupantes, sem terra, seringueiros, camponeses de fundo de pasto, quebradeiras de coco babaçu, castanheiros, faxinalenses, etc.” (CANUTO, LUZ, ANDRADE, 2015:13). Conforme os dados da CPT entre 2006 e 2015 houve 6.949 ocorrências de conflitos, que envolveram quase cinco milhões de pessoas e numa área de mais de cem milhões de hectares (CANUTO, LUZ, ANDRADE, 2015:20).

<sup>42</sup> Encontra-se ainda a sofisticação da violência, através da criminalização de lideranças de movimentos sociais (ESCRIVÃO FILHO, SOUSA JÚNIOR, 2016:129).

<sup>43</sup> “Por Violência entende-se o constrangimento e ou a destruição física ou moral exercidos sobre os trabalhadores e seus aliados. Esta violência está relacionada aos diversos tipos de conflitos registrados e às manifestações dos movimentos sociais do campo” (CANUTO, LUZ, ANDRADE, 2015:15).

diminuição da biodiversidade (MARÉS; DELGADO, 2012); a produção voltada para a exportação (MARÉS, 2013; DELGADO, 2012; CARVALHO, 2013); a reafirmação da noção da terra enquanto propriedade privada (MARÉS; 2003; BALDEZ, 2002); a alta concentração fundiária (GIRARDI, 2014; MOLINA, 2002; CARVALHO, 2013) que, é ainda, voltada para a produção da monocultura (CARVALHO, 2013); apresenta forte influência do capital financeiro (DELGADO, 2012); é dependente do comércio internacional (DELGADO, 2012); é baseada no uso de agrotóxicos (CARVALHO, 2013; DELGADO, 2012); provoca o aumento das fronteiras agrícolas; utiliza trabalhos escravos e degradantes (CANUTO, LUZ, ANDRADE, 2015; DELGADO, 2012); mantém características coloniais através da colonialidade (ESCRIVÃO FILHO, SOUSA JÚNIOR, 2016; QUIJANO, 2000), é conflituosa, violenta (CANUTO, LUZ, ANDRADE, 2015; MEDEIROS) e responsável por garantir a negação do campesinato (CARVALHO, 2013). Tais características, são o pano de fundo para o debate sobre a estrangeirização de terras no Brasil.

## **1.2 Estrangeirização de terras no Brasil: o debate acumulado**

Diante do objetivo de apresentar as discussões sobre o fenômeno da estrangeirização de terras que vem sendo realizados a partir do ano de 2008<sup>44</sup>, é importante considerarmos duas questões que o subcapítulo anterior nos apresenta. A primeira delas é que a presença estrangeira no campo brasileiro, sob o viés exploratório e depredatório, não é um fenômeno novo, pois têm as suas bases no colonialismo e, posteriormente, na colonialidade, afinal: “a expansão do capital sempre rompeu as fronteiras nacionais desde seu princípio, de modo que a territorialização do capital não é um fenômeno novo” (FERNANDES, 2011:77). A segunda questão aponta que a estrangeirização das terras corresponde a um dos emblemas atuais na questão agrária, mas não é o único, tendo em vista a efervescência de conflitos no campo.

Para apresentar o fenômeno da estrangeirização de terras no Brasil, a abordagem será realizada em duas partes: uma revisão bibliográfica sobre o fenômeno e a apresentação dos dados levantados pelo DataLuta no ano de 2014 (GIRARDI, 2015).

---

<sup>44</sup> O ano de 2008 aumentou a demanda mundial por alimentos, agrocombustíveis e demais produtos agrícolas em decorrência da crise financeira, o que ampliou e favoreceu o processo de estrangeirização de terras (SAUER, 2010).

Na etapa de revisão bibliográfica a atenção foi direcionada às seguintes questões: a novidade do fenômeno e/ou experiências passadas de estrangeirização; o papel que o Brasil desempenha neste processo; o conceito de estrangeirização de terras, as principais causas que ocasionaram o fenômeno e as principais consequências elencadas.

Iniciam-se os debates travados com Ariovaldo Umbelino Oliveira (2011), que traz uma visão contrária às demais produções sobre estrangeirização de terras. Em seu trabalho “A Questão da Aquisição de Terras por Estrangeiros no Brasil – um retorno aos dossiês”, Oliveira (2010) pontua que a aquisição de terras na ditadura foi uma realidade. Na atualidade, constitui-se enquanto uma farsa/factóide criada pelo governo do Partido dos Trabalhadores (PT<sup>45</sup>), pois os territórios ocupados por estrangeiros são inexpressivos considerando o território nacional. A farsa tem o intuito de enganar a esquerda, principalmente os movimentos sociais e sindicais, para retirar do centro do debate político a reforma agrária e encobrir a sua opção pela contrarreforma agrária (OLIVEIRA, 2010).

O que considera enquanto realidade foi o escândalo da aquisição de terras por estrangeiros na Amazônia durante a ‘Ditadura Militar’ (1964-1985). Relata que mais de 20 milhões de hectares de terras brasileiras estavam nas mãos de grupos estrangeiros, a maioria na Amazônia (OLIVEIRA, 2010:10). Aponta que foram inúmeros projetos implementados pela Ditadura para acelerar o processo de aquisição de terras por estrangeiros, como o Programa de Integração Nacional (PIN), em que a Amazônia se expandiu para o capital, e o Projeto Jari, feito na divisa entre Pará e Amapá que contou com mais de 4,6 milhões de hectares destinados a milionário estadunidense (OLIVEIRA, 2010:5).

Tal escândalo foi acompanhado por intenso processo de corrupção, grilagens e vendas para estrangeiros, principalmente pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) entre 1964 e 1970. Em 1968 foi instaurada<sup>46</sup> uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar denúncias veiculadas na imprensa sobre os escândalos decorrente das aquisições. Esta CPI produziu o ‘Relatório Veloso’ (OLIVEIRA, 2010:7-8) que comprovou que a

---

<sup>45</sup> Considera-se governos do PT o período que abrange os mandatos de Luís Inácio Lula da Silva (1º mandato de 2003-2006 e 2º mandato de 2007 a 2010) e Dilma Vana Rousseff (Início do primeiro mandato de 2011-2014).

<sup>46</sup>No ano de endurecimento do regime, 1968 com a promulgação do AI-05, que resultou no fechamento do Congresso Nacional por tempo indeterminado, a realização de cassações e a suspensão de garantias constitucionais e individuais, o parlamentar autor do pedido da CPI para apurar a aquisição de terras por estrangeiros (Deputado Márcio Moreira Alves) foi perseguido e cassado (OLIVEIRA, 2010:14).

aquisição dessas terras se deu de forma fraudulenta, com o envolvimento de vários particulares e funcionários de cartórios públicos e do IBRA (OLIVEIRA, 2010:7-8). Enquanto os governos militares evocavam o falso nacionalismo, entregaram os recursos naturais (como a terra) para grupos internacionais e nacionais, constituindo-se enquanto uma prática política deliberada pelo governo militar (OLIVEIRA, 2010:11-12).

Quando Oliveira (2010) evoca a ‘ideia de farsa’ para retratar o fenômeno na década de 2000, remete a atuação do Governo do PT que, através do INCRA, estaria dando ênfase desnecessária ao processo de aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros. Uma das comprovações da denominada ‘farsa’, na sua visão, são os dados divulgados sobre as áreas que pertencem a estrangeiros. Utilizando dados divulgados pelo INCRA<sup>47</sup>, em notícias de jornais em agosto de 2008, afirma que é inexpressivo o território nacional ocupado por estrangeiros (0,5% do território nacional<sup>48</sup> e somente o estado de São Paulo ultrapassa 2% em expressão ao seu território) (OLIVEIRA, 2010). No entanto, Sauer e Borrás (2016) apontam que o problema deve ser compreendido para além dos dados quantitativos, e que, mesmo os 0,5% do território nacional, são o equivalente a territórios de países como Holanda, Suíça, Dinamarca e Bélgica, e que a relevância destes dados está relacionada a perspectiva adotada.

Já sobre a retirada da reforma agrária do centro do debate político, Oliveira (2010) aponta que, na contramão da história, o governo do PT esqueceu do II Plano Nacional da Reforma Agrária (PNRA) e não atingiu 25% de sua meta (que era assentar 550 mil famílias em novos assentamentos) e, para completar, não elaborou o III PNRA. Aponta ainda que os movimentos socioterritoriais e sindicais também davam sinais de abandono à luta pela reforma agrária.

Além de não realizar a reforma agrária, o autor afirma que o governo do PT iniciou o processo de contrarreforma agrária, que consistiu no intuito de vender as terras públicas, na tentativa de legalizar a grilagem de terras, citando como exemplo o Programa Terra Legal na Amazônia (OLIVEIRA, 2011)<sup>49</sup>. Afirma, portanto, que um falso

---

<sup>47</sup> O autor faz crítica ao INCRA que nunca divulgou oficialmente em seu site o número de aquisição de terras nacionais que pertencem aos estrangeiros. E ainda, complementa sobre a dubiedade dos dados divulgados em jornais de circulação nacional proferidos pela autarquia (OLIVEIRA, 2010).

<sup>48</sup> Percebe-se que o argumento utilizado por Ariovaldo Umbelino Oliveira é compactuado com os integrantes da Bancada Ruralista, como percebido no PL n° 4.059/2012, em que apresentam que a aquisição e arrendamento de terras não afetam a soberania nacional porque só 0,5% do território nacional está sob domínio estrangeiro (MONTES, 2012).

<sup>49</sup> O Programa Terra Legal desenvolveu-se no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário e iniciou em 2009 com o objetivo de promover a regularização fundiária na região Amazônica. Segundo Oliveira (2011), o programa tinha o objetivo de regularizar e legalizar a grilagem de terras na região, fornecendo títulos para aqueles que haviam ocupado extensas áreas públicas.

nacionalismo é evocado para ‘divertir’ a esquerda e os movimentos sociais e se constituiu numa farsa bem montada pelo governo PT, que explicitou a sua opção em não fazer reforma agrária em terras sob domínio do agronegócio, salvo para ajudá-lo (OLIVEIRA, 2011).

É importante compreender a atuação do governo do PT em relação à aquisição de terras por estrangeiros enquanto um processo contraditório e ambíguo. Ao mesmo tempo em que construiu limitações para aquisição de terras por estrangeiros (como o Parecer AGU LA-01/2008 da Advocacia Geral da União – AGU), favoreceu o processo da estrangeirização. O aumento de investimento estrangeiro foi financiado com recursos públicos, principalmente do Bando Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) (SAUER, 2010; SAUER, LEITE, 2011a).

Lorena Izá Pereira (2015) aponta que o Estado brasileiro está diretamente envolvido no processo de controle da terra e na sua venda para grandes corporações transnacionais, colaborando na promoção da estrangeirização de terras. Um dos exemplos é o caso da empresa norueguesa Umoe *Bioenergy*, produtora de cana-de-açúcar que veio atuar no Brasil atraída por incentivos do governo federal (especificamente do BNDES) através do discurso da demanda energética renovável e limpa (VINHA, PEREIRA, 2016), cuja atuação impacta na região de Paranapanema (SP)<sup>50</sup>.

Oliveira (2011) concluiu que existem movimentos de capitais em direção à aquisição de terras no capitalismo atual. No entanto, tal movimento não é diferente do ocorrido no século XX e não merece a importância que possui hoje.

Reflete que a categoria que deve ser utilizada para explicar o fenômeno hoje deve ser o ‘capitalismo monopolista mundializado’ da produção agropecuária. Representa a territorialização do monopólio na agricultura (atua no controle da propriedade privada do processo produtivo e do processamento industrial) e a monopolização do território (que é desenvolvido por empresas de comercialização e processamento industrial na produção agropecuária, que mesmo sem produzir, controla e sujeita camponeses e

---

50 Um dos exemplos da ligação do governo do PT com o fenômeno da estrangeirização de terras, encontra-se nas suas relações ministeriais. A Ministra da Agricultura durante o governo Dilma, Kátia Abreu (PMDB-TO), foi contemplada com o primeiro lote do Projeto Agrícola Campos Lindos na época em que era Presidente da Federação da Agricultura e Pecuária do estado do Tocantins, com uma área de 1.268 hectares em que pagou R\$ 27.914,00, um valor de R\$ 22,00 por hectare. Nove anos depois vendeu a propriedade por R\$ 4,4 milhões de reais ao grupo Sollus Mapito Participações (capital argentino). Conforme reportagem ‘Reforma Agrária às avessas beneficia Kátia Abreu’ divulgada no Canal Rural, disponível em: <http://www.canalrural.com.br/noticias/reportagemespecial/reformaagrariaavessasbeneficiakatiaabreu56736> Acesso 01-11-2016.

capitalistas que produzem no campo). Complementa que tal monopólio é exercido através de uma aliança entre a burguesia nacional e a mundial, que embora não se tornam proprietárias de terras são controladoras monopolistas da produção agrícola no mundo, ou seja, não operam nas ações para produção direta na terra, mas no controle de circulação da produção (OLIVEIRA, 2011).

Sinaliza que o debate sobre a propriedade capitalista deve continuar sob o prisma da função social da terra e deixa o alerta de que os maiores latifundiários do mundo são brasileiros, e que moram ao lado dos defensores da reforma agrária (OLIVEIRA, 2011).

Bernardo Mançano Fernandes, apresenta posicionamento diverso do apresentado por Oliveira (2011). Para ele, a natureza do capitalismo é expandir-se infinitamente através da territorialização do capital, que não respeita barreiras ou fronteiras e domina outras relações sociais.

Fernandes (2009; 2011) considera a estrangeirização de terras um novo componente da questão agrária, principalmente em decorrência das causas que constituíram o fenômeno. Elenca: a mudança estrutural da matriz energética que ampliou a crise agroalimentar, principalmente através da intensificação do cultivo da cana-de-açúcar em áreas de floresta ou em áreas que eram destinadas a produção de alimentos. Essa intensificação ocasionou a falta de alimentos (FERNANDES, 2009).

O autor recorre à análise da geopolítica da questão agrária para apresentar a estrangeirização enquanto processo que Estados-nação e empresas de países ricos compram e arrendam terras nos países mais pobres para produzir agroenergia e alimentos (FERNANDES, 2011). O mapa abaixo aponta a divisão mundial estabelecida pelo autor:

MAPA I – ARRENDAMENTOS E/OU COMPRAS DE TERRAS PARA PRODUÇÃO DE ALIMENTOS E AGROENERGIA



FONTE: FERNANDES, 2011:79

O autor faz a seguinte divisão:

a) países (empresas e governos) que compram e arrendam gigantescas áreas, são predominantemente ricos e querem agrocombustíveis ou produzir alimentos, reforçando o neocolonialismo e aumentando a dependência econômica (FERNANDES, 2011).

b) países que são arrendatários e/ou compradores e, ao mesmo tempo, são arrendadores e vendedores de terras. Um dos exemplos é o Brasil, que ao mesmo tempo em que vende e arrenda terra a outros países, têm ampla participação nas compras e arrendamentos de terras no Paraguai (FERNANDES, 2011); e:

c) países arrendadores e vendedores, que são os mais empobrecidos do globo (FERNANDES, 2011).

As principais consequências do fenômeno apresentadas pelo autor são: a) aumento no preço da terra; b) ameaça aos territórios camponeses e indígenas; c) acirramento dos conflitos agrários; d) reforço do neocolonialismo e aumento da



dependência (FERNANDES, 2011); e) afetam a soberania alimentar, que é associada à soberania dos povos<sup>51</sup> (FERNANDES, 2009).

Emília Moreira *et al*, (2014) traz algumas notas sobre o processo de estrangeirização das terras, relacionados ao caso do Brasil e da Paraíba. Para fins da presente análise, focar-se-á os seus apontamentos sobre o âmbito nacional. Traz o conceito atrelado à ideia de aquisição e arrendamento de terras por grupos estrangeiros, ocorridos principalmente na África e na América Latina, configurando a territorialização do capital internacional no campo, que ocorre majoritariamente através das atividades que estão no poder do agronegócio local, destinado à produção de celulose, etanol e soja.

Aponta que o fenômeno gera discussão sobre a soberania alimentar, o neocolonialismo<sup>52</sup> e a desnacionalização do território. Neste sentido, enquanto possíveis consequências do fenômeno, apresenta que, na maioria das vezes, o processo de estrangeirização gera ampliação do desemprego, intensificação da degradação do meio ambiente e crises na produção de alimentos, o que afeta a segurança alimentar (MOREIRA *et al*, 2014).

A partir de agora serão apresentadas as produções da pesquisadora Lorena Pereira (2014; 1015) e algumas produções feitas em coautoria pela geógrafa (VINHA, PEREIRA, 2016; PEREIRA, PAULI, 2016).

A autora traz um panorama sobre a terminologia que o fenômeno adquiriu e a sua variação linguística: no inglês consolidou-se o *land grabbing*; no espanhol *acaparamiento de tierras*; em Moçambique é denominado de usurpação de terras (PEREIRA, 2014). Ressalta que no Brasil o termo ficou conhecido como ‘estrangeirização de terras’ e que tal tradução e terminologia trata-se de uma postura política (PEREIRA, PAULI, 2016). A autora apresenta o seguinte conceito sobre estrangeirização de terras:

Compreendemos a estrangeirização da terra como um processo de apropriação de terras e de seus benefícios (recursos naturais, água, qualidade do solo, biodiversidade, recursos minerais, entre outros). Tal apropriação pode ser

---

<sup>51</sup> O autor pontua que expressões como: ‘república das bananas’ para se referir aos países da América Central no século XX (produção que era feita por empresas dos EUA); e ‘república da soja’ para se referir à América do Sul no século XXI, são expressões que zombam da soberania destes países e garantem o caráter geopolítico da questão agrária atual (FERNANDES, 2009).

<sup>52</sup> MOREIRA *et al*, (2014) ressalta que o neocolonialismo constitui num processo que garante a dominação formal, o capital estrangeiro passa a controlar e mandar sobre a terra, e a dominação real, que se constitui num processo em que há a implementação de métodos e técnicas próprias sobre as terras apropriadas estabelecendo alterações nas relações de trabalho (intensificação do ritmo de trabalho, ou redução de mão de obra, exigência de uma qualificação seletiva)

realizada através da compra do imóvel rural, do arrendamento, do contrato de parceria, do contrato de gaveta, das estratégias das corporações em constituírem empresas em nome de terceiros e que possuam uma identidade nacional, das táticas de fusões e *joint-venture* entre empresas nacionais e transnacionais, das empresas de capital aberto e com ações *Free Float*, da concessão pública para a exploração, do uso de superfície, como caso do Brasil que, inclusive, está presente no Código Civil, no Artigo 1.369 (PEREIRA, 2015:49).

Para a autora, todos os países do globo atuam no processo de estrangeirização, alguns enquanto ‘sujeitos ativos’, outros são ‘alvos’<sup>53</sup>. No entanto, todos têm o mesmo objetivo: garantir a soberania do território e a segurança (seja alimentar, energética, política ou territorial) (PEREIRA, 2015).

Quanto aos objetivos dos sujeitos ativos, Vinha e Pereira (2016) indicam: a garantia de novos territórios, a utilização do discurso de segurança e soberania alimentar, a expansão e reprodução do capital e da área produtiva. Pereira (2015) problematiza o discurso de ‘garantia da segurança alimentar’ utilizado por aqueles que buscam promover a estrangeirização de terras. A autora questiona: o problema é a falta de alimentos ou de distribuição de alimentos? A autora segue sua reflexão indicando que a maioria dos alvos são localizados na África e na América Latina, pois apresentam preços baixos, legislação ineficaz, terras agricultáveis, com disponibilidade hídrica e mão de obra barata (PEREIRA; PAULI 2016).

Vinha e Pereira (2016) afirmam que a estrangeirização de terras implica pensar em diferentes modelos de desenvolvimento territorial para o campo brasileiro e mundial, pois o fenômeno redesenha os espaços e as disputas de interesses, ao indicar um modelo de desenvolvimento baseado no agronegócio. Desta maneira, representam a territorialização do agronegócio através da compra de terras e implementação de infraestrutura necessária para garantir a monocultura voltada para a exportação. Conseqüentemente, desterritorializa<sup>54</sup> o campesinato e ameaça a soberania territorial, alimentar, nacional e dos povos.

No Brasil, o fenômeno da estrangeirização se concentra principalmente nas regiões Centro-Oeste e Sudeste, pois possuem terras férteis e apropriadas à produção de grãos (VINHA e PEREIRA, 2016), localizadas em áreas de produção de *commodities* e fronteiras agrícolas (PEREIRA, 2014).

---

<sup>53</sup> Compreende-se enquanto sujeitos ativos aqueles que compram e arrendam terras em outros países. Já os alvos são os países que tem as suas terras arrendadas ou vendidas.

<sup>54</sup> “Criação e recriação significam territorialização e reterritorialização do campesinato, ao passo que a destruição significa a sua desterritorialização” (FERNANDES, 2012:747)

As principais *commodities* produzidas são a soja, a cana-de-açúcar e o milho, produtos relacionados com a produção de agroenergia e agrocombustíveis, e que possuem incentivos públicos impulsionados pelo Estado (PEREIRA, 2014). Ressalta-se que os setores que mais possuem investimentos estrangeiros voltados para o campo brasileiro são: os fundos de participação (bancos e seguradoras) e as empresas de agronegócio (PEREIRA e PAULI, 2016).

É importante destacar o papel sub-imperialista que o Brasil desempenha no processo da estrangeirização de terras. Ao mesmo tempo em que suas terras são compradas e arrendadas por países ‘desenvolvidos’, incentiva a realização das mesmas práticas em países mais pobres, como é o caso da relação Brasil - Moçambique (PEREIRA, 2014), com destaque para o ‘Projeto Savana’ (PROSAVANA).

Percebe-se que a estrangeirização da terra no Brasil é um processo secular (PEREIRA, 2015) que decorre da própria colonização (PEREIRA e PAULI, 2016). Apresentam enquanto exemplos: a) a concessão de terras feitas pelo governo federal para a construção de ferrovias e loteamentos que expulsaram camponeses, ocasionando o conflito do Contestado em Santa Catarina na década de 1910 (PEREIRA, 2015; 2014; VINHA e PEREIRA, 2016); b) o processo de aquisição de terras durante a Ditadura Empresarial-Civil-Militar a partir da década de 1960, em que, referencia o artigo de Ariovaldo (OLIVEIRA, 2010).

Pereira (2015) e Pereira e Pauli (2016) apontam que é fundamental analisar a crise agroalimentar de 2008 para compreender a corrida mundial de terras. Neste período, houve o aumento no preço das *commodities* agrícolas, ocasionando a ‘agroinflação’, afinal, a produção agrícola passou a ser destinada para a produção de agrocombustíveis e agroenergia.

Há ainda um interesse de nações desenvolvidas com baixa disponibilidade de petróleo e pouca terra para outras fontes energéticas, ou países com instabilidade política com países produtores de petróleo, que buscam garantir a segurança energética utilizando outros países. Soma-se à tal fator, o interesse de países e empresas de expandir seu capital no controle de outros países, configurando um imperialismo do século XXI<sup>55</sup> (PEREIRA,

---

<sup>55</sup> Para a autora, é fundamental compreender o fenômeno a partir da categoria do imperialismo do século XXI, em que há uma busca desenfreada de terras e territórios por países desenvolvidos, que compram terras em outros países empobrecidos ou subdesenvolvidos, sob o discurso do desenvolvimento e da geração de emprego (PEREIRA, 2014). O imperialismo estaria alicerçado na expansão territorial e no acúmulo de capitais para países compradores manterem a soberania e o domínio (alicerçado na concepção da necessidade de recursos minerais e materiais) em outros países, e que a estrangeirização é uma das novas formas de dominação, expansão e acumulação do capital imperialista (PEREIRA, 2014).

2014). O processo da estrangeirização está atrelado a essa corrida mundial por terras (PEREIRA, 2015), em que países ricos e desenvolvidos (considerando governos e empresas) estão buscando terras em outros países, principalmente na África, na América Latina e em alguns países da Ásia (PEREIRA, 2014).

Ressalta que a estrangeirização das terras está diretamente relacionada com a globalização, através da simultânea expansão do capital, que busca novas territorialidades, e que conseqüentemente, deslocam camponeses. A estrangeirização ocorre em contraponto à questão da governança da terra, que busca (ou deveria) garantir a segurança e soberania alimentar (PEREIRA, 2015).

Acrescente-se que a demanda mundial por *commodities* (alimentares ou não), somada à valorização no mercado internacional com a procura dos agrocombustíveis, tem provocado o aumento no preço das terras, acirrado disputas territoriais e impactado nas políticas públicas (PEREIRA, 2014; VINHA, PEREIRA, 2016).

Vinha e Pereira (2016) apresentam alguns impactos na questão agrária relacionados com o fenômeno da estrangeirização de terras. Quais sejam: provocam a concentração fundiária; o domínio e controle do capital e dos territórios (criação de infraestruturas, pleno desenvolvimento do agronegócio); e afetam a soberania alimentar, que reverbera na soberania territorial, pois a estrangeirização aponta para um modelo de desenvolvimento voltado para produção de *commodities* distintas da agricultura familiar, gerando impactos também na soberania nacional e dos povos que, por sua vez, afetam o território dos camponeses - desterritorializando-os.

Ao realizar um estudo de caso no Pontal de Paranapanema, em São Paulo, mais especificamente, a atuação da Usina Umoe *Bioenergy* (Noruega) em Sandavalina, identificaram os seguintes impactos (diretos ou indiretos) aos pequenos agricultores e assentamentos: a) a expropriação da terra, pois afetou a produção agrícola destes grupos ao realizar pulverização de agrotóxicos e insumos. Desta maneira, a empresa Umoe *Bionergy* dificulta a produção agroecológica<sup>56</sup> e contamina animais da pecuária; b) a precarização do trabalho, afinal, os trabalhadores ao buscarem rendas acessórias, são contratados pela usina e desempenham funções precarizadas e a renda que seria acessória

---

<sup>56</sup> Segundo Gladstone Leonel Júnior (2016:17): “Frente a esse padrão agrícola monocultor, latifundiário, concentrador de renda e fundante para as grandes empresas do setor, existe uma alternativa concreta de resistência. A pouco difundida prática agroecológica caracteriza-se por: ser o loco possível dos trabalhadores e das trabalhadoras refundarem as bases ecológicas na agricultura; respeitarem as formas organizativas tradicionais do camponês, da camponesa; prezarem pela qualidade do alimento produzido, e atuarem sob uma perspectiva socialmente viável do custo da produção”. Ver : LEONEL JÚNIOR, 2016.

torna-se a principal fonte de sustento, tendo em vista, que os camponeses não conseguem produzir em decorrência da pulverização (VINHA e PEREIRA, 2016).

Pereira e Pauli (2016), ao realizar estudo na região que desde 2008 vêm se consolidando enquanto nova fronteira agrícola<sup>57</sup> localizada entre Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia - conhecida como MATOPIBA - utilizaram dados do relatório DataLuta (GIRARDI, 2015) e perceberam uma massiva presença estrangeira. Apontam que existem 26 transnacionais na região, a maioria para produção de algodão, cana, milho e soja. No entanto, existem também empresas especializadas na compra e venda de terras e de atividades de mineração. Há um predomínio de grupos estadunidenses na área (PEREIRA, PAULI, 2016).

Diante da ampliação da fronteira agrícola e da massiva presença de grupos transnacionais, perceberam os seguintes impactos na região: a) a territorialização da monocultura; b) o uso intensivo de agroquímicos e transgênicos que desterritorializam culturas alimentares; c) causam danos ao meio ambiente; d) danos à saúde humana; e) comunidades tradicionais ou camponesas são desterritorializadas; f) o preço da terra na região aumentou, o que conseqüentemente, gerou o aumento na concentração fundiária (PEREIRA, PAULI, 2016).

Pereira e Pauli (2016) concluem que a estrangeirização de terras provoca impacto no território imaterial, pois diante da disputa entre modos de mercado, de produção e de desenvolvimento, o Estado reforça a ideia de que o agronegócio é o 'salvador' da economia brasileira e exclui o campesinato.

Neste momento serão apresentadas as reflexões das produções de Sérgio Sauer (2010; 2011), feitas em coautoria com o Sérgio Pereira Leite (2010; 2011a; 2011b) e com Borrás (2016). Sauer (2010) aponta que há uma efervescência sobre o debate da estrangeirização de terras, principalmente no âmbito da mídia (SAUER, 2010) e no âmbito acadêmico (SAUER, BORRAS, 2016).

---

<sup>57</sup> Compreendem a fronteira agrícola enquanto uma expansão da produção para novas áreas, através da modernização e com impactos ambientais e sociais, e se relaciona com a expansão das necessidades do mercado econômico (PEREIRA, PAULI, 2016).

O autor traz um conceito de estrangeirização<sup>58</sup> de terras associado ao aumento de investimentos estrangeiros na agricultura brasileira, articulado com o agronegócio, principalmente através das *commodities* da soja e da cana-de-açúcar. Conseqüentemente vêm adquirindo muitas terras na América Latina, mais especificamente no Brasil (SAUER, 2010; SAUER, LEITE, 2011b; SAUER, LEITE, 2011a).

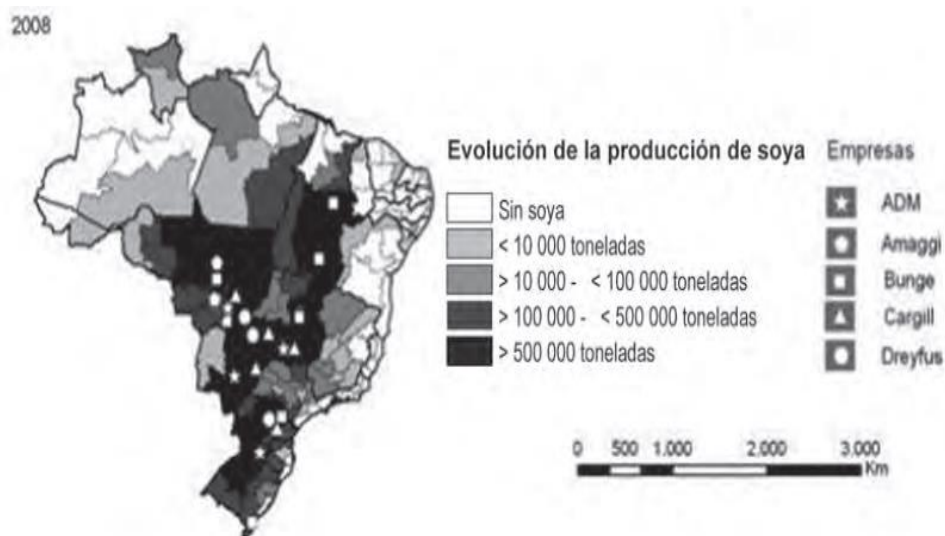
Ao analisar o aumento de investimentos externos, pontua que estes estão relacionados principalmente com a produção de grãos (soja) e de cana-de-açúcar (açúcar e etanol). Produtos que acarretam a expansão das fronteiras agrícolas, principalmente no Cerrado, Centro-Oeste e na região do Maranhão, Piauí e Tocantins (MAPITO) (SAUER, LEITE, 2011b; SAUER, LEITE, 2011a).

Os autores traçam um paralelo sobre a produção das duas principais *commodities*, que se dão em áreas, ou que eram conservadas, ou em áreas para produção agrícola (SAUER, LEITE, 2011a). Ao analisar a soja, apontam a existência de muitos grupos agroindustriais (com participação de multinacionais, com destaque para ADM, Bunge, Cargill e Dreyfus), presentes na região de participação do produto (SAUER, LEITE, 2011b; SAUER, LEITE, 2011a), como se observa no mapa 2. Complementam que a participação internacional no capital aplicado no setor de trituração de grãos saltou de 16% em 1995, para 57%, em 2005, o que representa uma grande concentração econômica e desnacionalização do setor (SAUER, LEITE, 2011b; SAUER, LEITE, 2011a).

---

<sup>58</sup> Contrariando os seus trabalhos passados, em que utilizou a categoria estrangeirização de terras, em artigo mais recente escrito com Borrás, aponta que foi um equívoco utilizar a expressão enquanto sinônimo de *land grabbing*, pois gerou reduções em seu significado (SAUER, BORRAS, 2016). Segundo os autores, a melhor opção conceitual seria apropriação de terras, pois descreve a transferência por meio de diversos tipos de transações (sejam elas legais, ilegais ou mesmo não-legítimas), e que não significa necessariamente a compra, mas sim, o controle sobre as terras e os recursos (SAUER, BORRAS, 2016:14).

## MAPA 2 – PARTICIPAÇÃO DE MULTINACIONAIS NA PRODUÇÃO DA SOJA



Fuente: Wesz Jr. (2008) y Heredia, *et. al.* (2010).

Fonte: Wesz Jr y Heredia *et al.*, *apud LEITE, SAUER*, 2011:52.

Em relação à cana-de-açúcar, os autores pontuam que há uma ampliação da fronteira agrícola com a *commodity*, tendo em vista que se descola de São Paulo e atinge Minas Gerais e a região Centro-Oeste. Tal produção tem investimentos nacionais e internacionais, e as áreas ampliadas estavam destinadas anteriormente à produção de alimentos e à pecuária, o que provoca uma intensa disputa territorial (SAUER, LEITE, 2011b; SAUER, LEITE, 2011a).

A cana-de-açúcar e a soja se constituíram, e se constituem, enquanto principais *commodities* no setor agrícola, através de investimentos, diretos ou indiretos, do capital internacional. Ou seja, grupos internacionais vêm dirigindo seus recursos para atividades de produção e processamento da matéria-prima e arrecadação de terras (SAUER, LEITE, 2011b). Ao analisar os dados de Pretto (2009), afirmam que houve um avanço considerável de terras registradas por pessoas ou empresas estrangeiras num período recente (SAUER, LEITE, 2011b). O aumento de investimento do capital internacional propicia a aquisição de terras por estrangeiros, principalmente em áreas de expansão de atividades agroindustriais e agropecuárias (SAUER, LEITE, 2011b; SAUER, LEITE, 2011a).

Sauer e Leite (2010) apontam que houve aumento de participação externa nas atividades agropecuárias, principalmente na cana-de-açúcar, soja, álcool e agrocombustíveis, especialmente através da compra e fusão de empresas brasileiras já existentes. Os autores afirmam que há um amplo interesse de investimentos do setor financeiro na agricultura.

Sauer e Borrás (2016) afirmam a existência do fenômeno da apropriação verde, que tem as suas bases na economia verde<sup>59</sup>, em decorrência das crises ambientais e climáticas e da financeirização das atividades verdes. Expõem que as variadas formas de apropriação são construídas e perpetuadas a partir da sensação de crises eminentes. Chamam atenção também para a existência da apropriação global da água, não só dos seus serviços (captação e distribuição), mas também do bem natural em si (SAUER, BORRAS, 2016).

O autor estabelece que o fenômeno da estrangeirização de terras não é um fenômeno novo (SAUER, 2010). Afinal, mercado líquido, negócios de terras e investimentos estrangeiros no Brasil não são novos no agronegócio, no entanto, aumentaram significativamente a partir de 2002, principalmente em decorrência da produção de grãos e cana-de-açúcar (SAUER, LEITE, 2011a). Para dar um panorama histórico, Sauer e Leite (2011a) apresentam o Projeto de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (PROCEDER<sup>60</sup>), ocorrido na década de 70.

Sauer e Borrás (2016), apesar de apontarem que não é um fenômeno novo, através de estudo de uma ampla bibliografia internacional, afirmam que o contexto atual traz diversas novidades, quais sejam: o contexto de investimentos, e uma revalorização da terra em face das múltiplas crises; a construção de infraestrutura, que cria corredores para ligar espaços; o medo da insegurança energética; a antecipação global da insegurança alimentar; a criação de novos instrumentos financeiros para reduzir os riscos mercado; as novas exigências e ferramentas ambientais, fundadas no discurso da economia verde; a atuação de organizações multilaterais e a corrida global por recursos<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Sobre economia verde, ver em: LEÓN, Osvaldo (director). **America Latina en movimiento**: El cuento de la economía verde. Año XXXV, II, septiembre y octubre, 2011.

<sup>60</sup> O projeto teve início em 1974 e tinha o objetivo de articular o Brasil e o Japão na produção de alimentos e no desenvolvimento da região do cerrado.

<sup>61</sup> Os estudos em que Sauer e Borrás (2016) utilizaram para apresentar as novidades do fenômeno da apropriação global são: SAFRANSKY e WOLFORD, 2011; WHITE *et al.*, 2012; FERNANDES, WELCH e GONÇALVES, 2012; MCKAY *et al.*, 2015; ALONSO-FRAJEDAS, 2012; EDELMAN e LEÓN, 2013; FAIRHEAD, LEACH e SCOONES, 2012; SASSEN, 2013.



Sauer e Borras (2016:25) apontam que o Brasil tem papel central nas transações de terras decorrentes da apropriação global de terras, pois ao mesmo tempo em que sofre processos de apropriação, também as desempenha.

Entre as causas que aprofundaram o fenômeno estão o aumento de interesses na aquisição de terras em decorrência da crise cambial de 2008; a busca por fontes alternativas de energia e também pela crise no preço dos alimentos em 2008, em que alguns países passaram a buscar outras terras para satisfazer as suas necessidades internas (SAUER, 2010), acarretando corrida mundial por terras (SAUER, BORRAS, 2016). Sauer e Leite (2010; 2011a) estabelecem que o crescimento do interesse nas terras em todo o mundo decorre da demanda por alimentos, agroenergias e matérias-primas. Sauer e Borras (2016) ainda acrescentam a demanda por florestas.

Sauer (2010) sustenta que diante do interesse mundial em terra e produtos agrícolas, parte significativa da produção está relacionada à demanda mundial de fontes de energia, o que gera o aumento de áreas de plantações destinadas à agroenergia. Sauer e Borras (2016) anunciam que a demanda por alimentos é utilizada enquanto uma mera justificativa, pois a demanda central são as *commodities* (sejam elas agrícolas ou não), a especulação imobiliária e a apropriação da terra e seus recursos.

De acordo com Sauer (2010), a estrangeirização de terras gera preocupações com a soberania (SAUER, 2010; SAUER, LEITE, 2011b) e segurança alimentar, pois os investimentos se restringem a poucas *commodities*, gerando uma concentração de produtos a serem produzidos e de propriedades (SAUER, LEITE, 2011b; SAUER, LEITE, 2011a), acarretando insegurança alimentar (SAUER, BORRAS, 2016). As disputas territoriais do campo brasileiro tornam-se parte de um fenômeno global (SAUER, 2010; SAUER, LEITE, 2010).

O interesse global nas terras brasileiras tem provocado o aumento no preço<sup>62</sup>, o que impacta a política fundiária, tornando mais caras indenizações de desapropriações para fins de reforma agrária (SAUER, 2010; SAUER, LEITE, 2011b; SAUER, LEITE, 2011a). Há a manutenção e o acirramento da concentração fundiária (SAUER, 2010), tendo em vista que favorece o monopólio e o aumento do controle de poucos sobre a produção de alimentos e agroenergias (SAUER, LEITE, 2011b). As apropriações globais

---

<sup>62</sup> Sauer e Leite (2011b) apontam que o agronegócio e a estrangeirização de terras se articulam no processo para aumentar o preço da terra. E que, os recursos públicos mantêm o mercado de terras aquecido viabilizando investimentos estrangeiros. Segundo os autores, a expansão de áreas produtivas baseadas no monocultivo para a exportação desembocam no aumento do preço das terras, tal movimento, fica evidente quando se analisa a produção das *commodities* no Cerrado.

de terras geram também as mudanças agrárias e as relações de trabalho (SAUER, BORRAS, 2016).

A estrangeirização reforça a ideia restritiva de terra apenas enquanto espaço de produção, ou seja, vai na contramão da visão da terra de populações do campo que a compreendem enquanto um lugar identitário, relacional e histórico, ou seja, o fenômeno contribui para a expropriação das populações do campo (SAUER, 2010; SAUER, LEITE, 2011b). Sauer (2011) reforça que o interesse internacional na terra em decorrência de matéria-prima, expande as fronteiras agrícolas e a exploração da mineração, o que afeta comunidades rurais.

Neste sentido, o autor desenvolve que a estrangeirização de terras não deve ser vista enquanto uma oportunidade de negócios (como defendido pelo Banco Mundial), mas sim um fenômeno que dificulta a histórica reivindicação do acesso à terra por diversos segmentos (SAUER, 2010). Percebe-se que a demanda mundial por terras está em direção contrária à histórica demanda da reforma agrária (SAUER, LEITE, 2011a).

Já no âmbito da economia, Guilherme Delgado (2016), em artigo de opinião, expõe que há uma extrema grilagem de terras no Brasil (ao analisar os dados de terras autodeclaradas pelo INCRA e medidas do IBGE aponta que o país teria um território 46% maior do que o território nacional). Tais terras estão sendo entregues ao capital estrangeiro pelos ruralistas (ao fazer menção aos Projetos de Lei que tramitam no Congresso que serão apresentados no segundo capítulo). Afirma que o momento atual constitui numa internacionalização do patrimônio fundiário, a partir da financeirização, ligado à ampliação do mercado de terras, sob o prisma da legalização da grilagem de terras. Enquanto consequência desta internacionalização, declara que constitui em crimes contra a soberania nacional, à Constituição Federal e em relação aos povos da terra, das águas e das florestas.

Em artigo de opinião, Assis Moreira (2012) expõe os dados coletados pelo banco alemão *Deutsche Bank* e expressa que os investidores globais guiados por tendências a longo prazo, engrossam a aquisição de terras em outros países (principalmente os localizados na África e América Latina), em decorrência do consumo de alimentos e biocombustíveis, em contexto de disponibilidade limitada de terras aráveis, águas e energia. Ao mesmo tempo, investidores brasileiros também realizam grandes aquisições de terras na África, como no Sudão, e em países vizinhos, como Paraguai e Bolívia. Percebe-se que os países alvos destas transições são países exportadores líquidos de alimentos e que possuem uma frágil governança fundiária.

Conforme o jornalista, a maioria das produções agrícolas são voltadas para a exportação e geram determinados riscos. Dentre os riscos elencados, encontram-se o desrespeito aos direitos econômicos e sociais das populações locais e a não preservação da sustentabilidade ambiental. Conclui que há aumento no preço das terras nos países que são alvos da aquisição de terras por estrangeiros.

Artigo de opinião<sup>63</sup> escrito por André Araújo (2013), ressalta que somente 10 (dez) *tradings* dominam o mercado global de *commodities*, petróleo, grãos e metais. A maioria destas tem origem estadunidense e europeia. As *tradings* tem a função de atuar no intermédio entre a produção e a fabricação com o comércio. Tais *tradings* atuam na relação dos preços dos produtos e tiveram papel fundamental na implementação do agronegócio no Brasil e no *boom* da produção de açúcar e álcool.

Serão apresentadas as principais reflexões de Jacques Távora Alfonsin em artigos de opinião (escritos pelo mesmo ou decorrentes de entrevistas). Inicialmente, o autor diferencia a relação entre imigrantes (que vem para ficar e se consolidar no Brasil), com o atual processo de estrangeirização (em que grupos vem ao país com o intuito de retirar todo o lucro da exploração da terra levando-o para fora do país) (REDAÇÃO, 2010).

Ao analisar a publicação do Parecer AGU LA-01/2008 que buscou limitar a aquisição por estrangeiros, o jurista afirma que foi fundamental pois reforça direitos humanos fundamentais, como a soberania nacional (RAMOS, 2010). No entanto, ao analisar os PLs em tramitação no Congresso Nacional (que buscam flexibilizar a aquisição por estrangeiros), afirma tratar-se de esbulho territorial incentivado por outros países e que ganham respaldo do Legislativo. São colonialistas e realizam o crime de lesa-pátria, por desvelar a traição e o roubo da soberania (ALFONSIN, 2016). Aponta que os discursos sobre a capacidade de ‘investimentos’ de grupos transnacionais escondem os seus efeitos sociais e ambientais (ALFONSIN, 2016), completando que o poder econômico se mostra superior ao poder da lei do Estado brasileiro (RAMOS, 2010).

Existem pesquisas feitas no âmbito de organizações, destacam-se os estudos encomendados pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD), relatório do Banco Mundial e produções no âmbito da FAO.

O extinto NEAD, então órgão do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), encomendou dois estudos sobre a temática da estrangeirização de terras:

---

<sup>63</sup> Tal artigo é importante para pontuar a internacionalização do espaço agrícola e da desnacionalização do mesmo, que tem a maioria de seus produtos regulados e comercializados por pequenos grupos.

‘Imóveis rurais sob propriedades de estrangeiros no Brasil’ de José Pretto e ‘Investimentos estrangeiros diretos e suas relações com os processos, causas e efeitos da concentração e estrangeirização de terras no Brasil’ de Augusto Alvim, ambos publicados em 2009.

Alvim (2009:3-4) pontua que o processo de abertura comercial e a formação do Mercosul promoveram uma redução nas barreiras tarifárias e não tarifárias, modificando a estrutura de mercados. Conjuntamente com o processo de estabilização econômica que teve início na década de 1990, impulsionaram o comércio internacional, o que estimulou o ingresso e a participação de capital estrangeiro na economia nacional, incluindo o agronegócio.

Ao analisar os dados entre 2002 e 2007, o autor assinala que houve um aumento no número de Investimentos Estrangeiros Diretos (IED) na economia, pois o Brasil é um país atrativo em decorrência da organização do agronegócio, a competitividade dos produtos no mercado internacional, a abundância de terra e de recursos naturais, diante de uma conjuntura de preços elevados. Expõe que os investimentos estrangeiros não geram benefícios a longo prazo e podem contribuir para o aumento das desigualdades regionais (tendo em vista que a maioria dos investimentos são localizados nas atividades de agroindústria da região Sudeste) (ALVIM, 2009:71).

Alvim (2009:73) afirma que os investimentos estrangeiros diretos não contribuem para mudanças sociais significativas, pois fortalece a dependência de agricultores brasileiros de produtos voltados para a exportação e dependência das estratégias de empresas globais (como as de insumos) - que colaboram para alterar as atividades agrícolas, preferindo produtos energéticos em prol de produtos alimentares. Enquanto opção para melhorar o desenvolvimento econômico e evitar a dependência do capital estrangeiro sinaliza que é necessário o incentivo à agricultura familiar.

Conclui que os investimentos estrangeiros diretos contribuem para o aprofundamento da estrangeirização de terras (ALVIM, 2009:74), da concentração de terras diante da valorização (ALVIM, 2009:72), da expansão das fronteiras agrícolas, do desmatamento e da associação de grandes empresas nacionais e estrangeiras do agronegócio (ALVIM, 2009:72). E finaliza: “tem expulsado trabalhadores da terra e aumentado à demanda por insumos agrícolas” (ALVIM, 2009:72).

José Miguel Pretto (2009:10-11) analisa o processo da estrangeirização de terras no Brasil a partir dos registros de cadastros existentes no Sistema Nacional de Cadastros do INCRA. O autor traz uma visão da estrangeirização, com enfoque para a

aquisição de terras por estrangeiros, seja por pessoas físicas ou jurídicas. O pesquisador, ao analisar a base de dados do Incra, demonstra a existência de 34.632 registros de propriedades que pertencem a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, e que estes registros ocupavam uma área de 4.037.667.60 metros quadrados. Tais registros são datados desde 1909 até 2008.

Como visto anteriormente, tais números geraram controvérsias no campo acadêmico, seja por considerá-lo enquanto inexpressivo ao analisar todo o território (OLIVEIRA, 2011), seja por compreender a estrangeirização enquanto questão que exorbita a matéria quantitativa (SAUER, BORRAS, 2016), ou apontam que tais dados são importantes mas não conseguem expressar o problema da estrangeirização (PEREIRA, 2015).

O pesquisador relata que existem 414 registros (que corresponde à área de nove mil hectares) que não puderam ser utilizados na pesquisa. Ao retirar tais registros, percebe-se que mais de 83% dos registros são de minifúndios ou pequenas propriedades, e que, estes ocupam 16,83% das terras dos imóveis rurais registrados em nomes de estrangeiros. Em contrapartida, 16,43% dos registros são catalogados enquanto médias e grandes propriedades, que detêm mais de 83% das áreas (PRETTO, 2009:11). Ou seja, identifica-se a concentração fundiária também nas áreas pertencentes a estrangeiros. Conforme dados da Tabela 01:

TABELA 01 – BRASIL – ÁREA SOB DOMÍNIO  
ESTRANGEIRO

| Classificação fundiária | Registros    | Áreas             | % Registros | % Áreas    |
|-------------------------|--------------|-------------------|-------------|------------|
| Grandes Propriedades    | 1644         | 2488453.23        | 4.80        | 61.64      |
| Médias Propriedades     | 3981         | 869272.37         | 11.63       | 21.53      |
| Pequenas propriedades   | 10935        | 485779.57         | 31.96       | 12.03      |
| Minifúndios             | 17658        | 193618.92         | 51.60       | 4.80       |
| <b>Totais</b>           | <b>34218</b> | <b>4037124.09</b> | <b>100</b>  | <b>100</b> |

PRETTO, 2009:15.

Outra questão importante que é extraída do relatório final da pesquisa é que: 89% da área registrada em nome de estrangeiros aparece entre as décadas de 1970 e 2000 (PRETTO, 2009:22). Onze Unidades da Federação possuem mais de 90% das áreas com registros de estrangeiros: Amazonas, Bahia, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato

Grosso do Sul, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins (PRETTO, 2009:55). A maioria destes estados possui grande extensão territorial, o que contribui para a concentração da estrangeirização nestes. Talvez, para dimensionar melhor o problema, seria interessante uma análise do maior domínio estrangeiro por área da unidade.

O Banco Mundial em relatório sobre *land grabbing* publicado em 2011 denominado: ‘*Rising Global Interest in Farmland – Can it yield sustainable and equitable benefits?*’ demonstra a potencialidade do interesse global nas terras agrícolas. Segundo o Banco Mundial, este interesse torna-se uma oportunidade para garantir igualdade e sustentabilidade, através da diminuição da pobreza e da fome através do incremento de uma agricultura produtiva em países mais pobres. No entanto, os investimentos globais em terras públicas deve ser feito com cautela, exigindo informações públicas para formular políticas sobre a temática, identificar os locais de investimento e construir instrumentos de regulação. Para garantir a oportunidade de tais investimentos, é necessário garantir direitos territoriais e melhorar a governança da terra (WORLD BANK, 2011:XV).

Wilkinson *et al* (2012:137), em estudo encomendado pela FAO, afirma que o Brasil é um país central sobre a temática da estrangeirização de terras no mundo, pois está se tornando um dos principais produtores das *commodities* agro-florestais. O país recebe investimentos de diversas áreas, como mineração, soja, milho, florestas, dentre outros. As empresas (nacionais, privadas, estrangeiras), que lideram o processo de produção no Brasil, atuam também no restante da América Latina e da África.

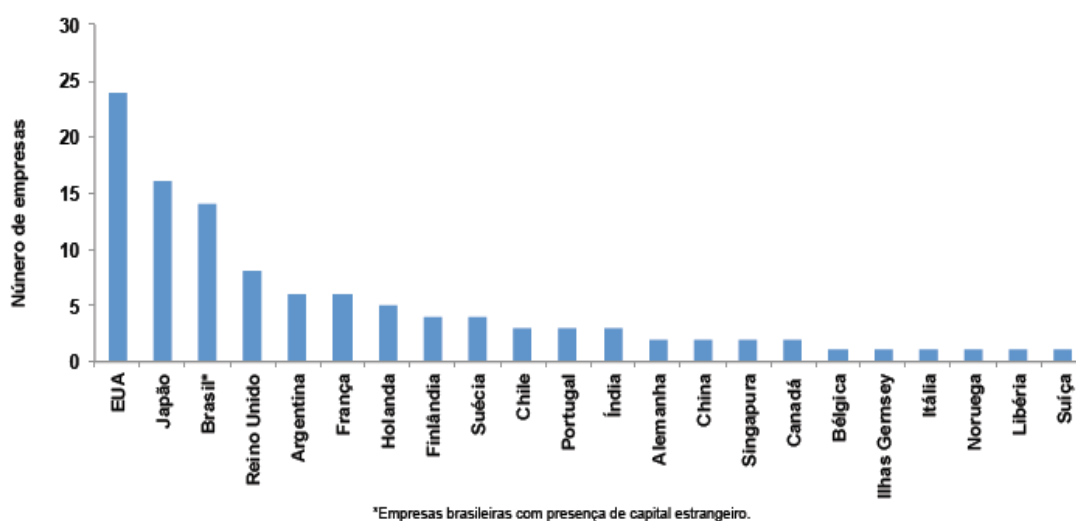
Adentra-se na explanação dos dados levantados pelo relatório DataLuta<sup>64</sup> 2015, que dedicou um eixo sobre a estrangeirização de terras. No relatório de 2015 houve a inserção da categoria estrangeirização de terras relativa à coleta de dados no ano de 2014. O relatório sobre estrangeirização foi construído a partir da seguinte metodologia: coleta de dados sobre compras, arrendamentos e/ou direito de superfície de terras por estrangeiros, através de fontes secundárias (jornais, revistas, artigos e outros periódicos) e primárias (relatórios pelas próprias empresas, estrangeiras e nacionais com capital financeiro) (GIRARDI, 2015).

Neste sentido, serão apresentados alguns dados obtidos no relatório final de tal publicação. O relatório identificou 90 empresas que atuam na territorialização do agronegócio mediante capital estrangeiro.

---

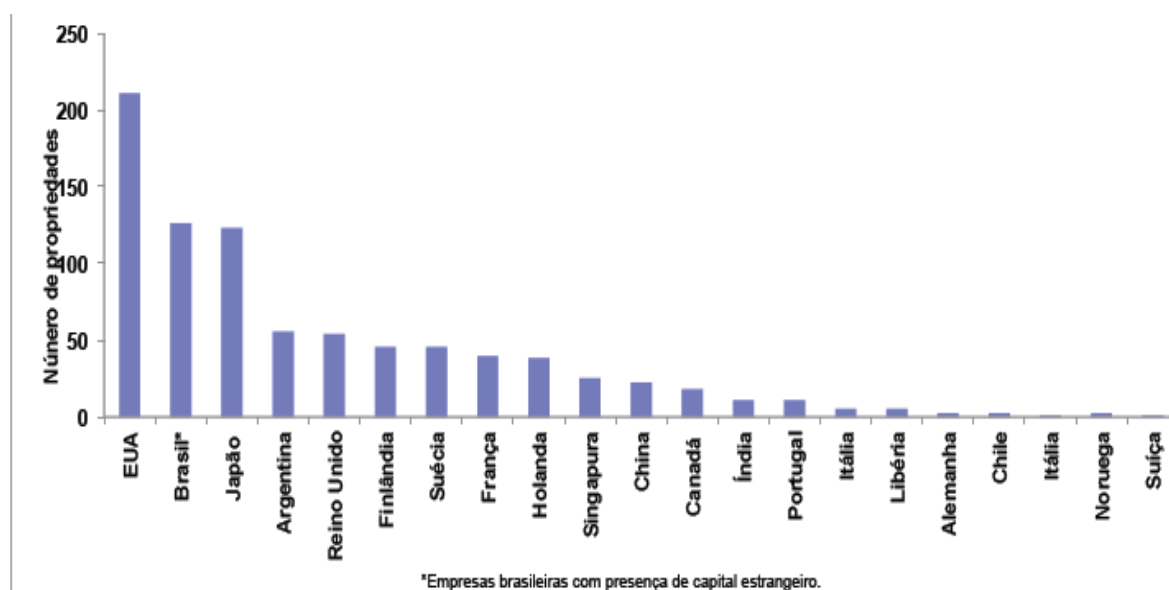
<sup>64</sup> O DataLuta corresponde a um projeto de extensão criado no ano de 1998 através do NERA-Unesp, com o intuito de realizar gráficos, mapas, tabelas sobre a realidade agrária brasileira (GIRARDI, 2015).

GRÁFICO 01 – BRASIL – NÚMERO DE EMPRESAS DO AGRONEGÓCIO COM CAPITAL ESTRANGEIRO POR PAÍS - 2014



FONTE: GIRARDI (2015:61).

GRÁFICO 02 – BRASIL – NÚMERO DE PROPRIEDADES DE EMPRESAS DO AGRONEGÓCIO COM CAPITAL ESTRANGEIRO POR PAÍS – 2014

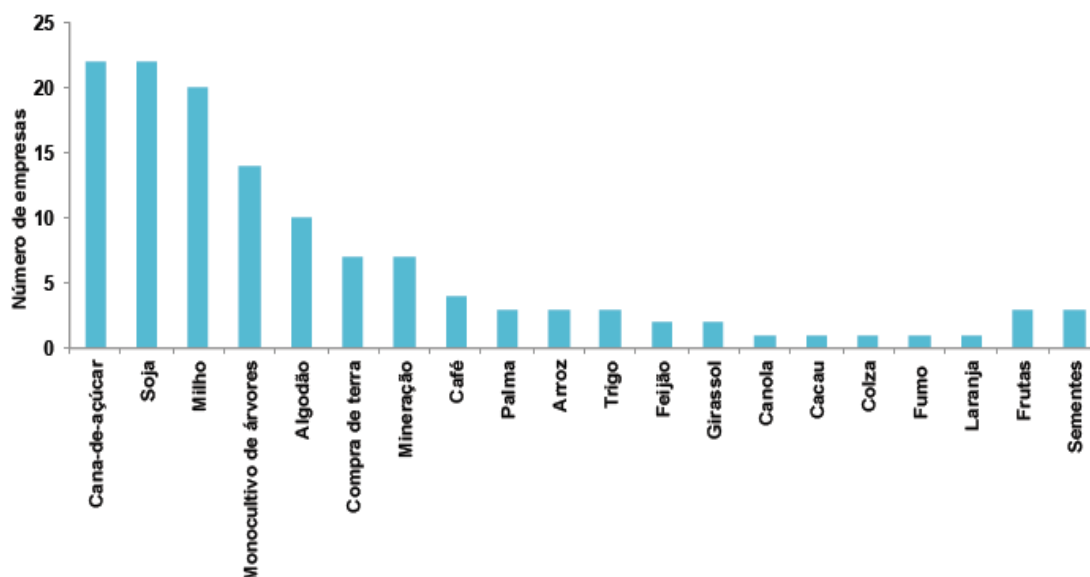


FONTE: GIRARDI (2015:61).

Ao analisar os gráficos 01 e 02, percebe-se que a maioria das empresas que atuam no território brasileiro são oriundas dos seguintes países: Estados Unidos, Japão, Brasil (com capital estrangeiro), Reino Unido, Argentina, França e Holanda. A maioria das empresas são de países ricos e desenvolvidos do norte global, com a liderança dos Estados Unidos com quase 25 empresas e com mais de 200 propriedades. Ressalta-se que

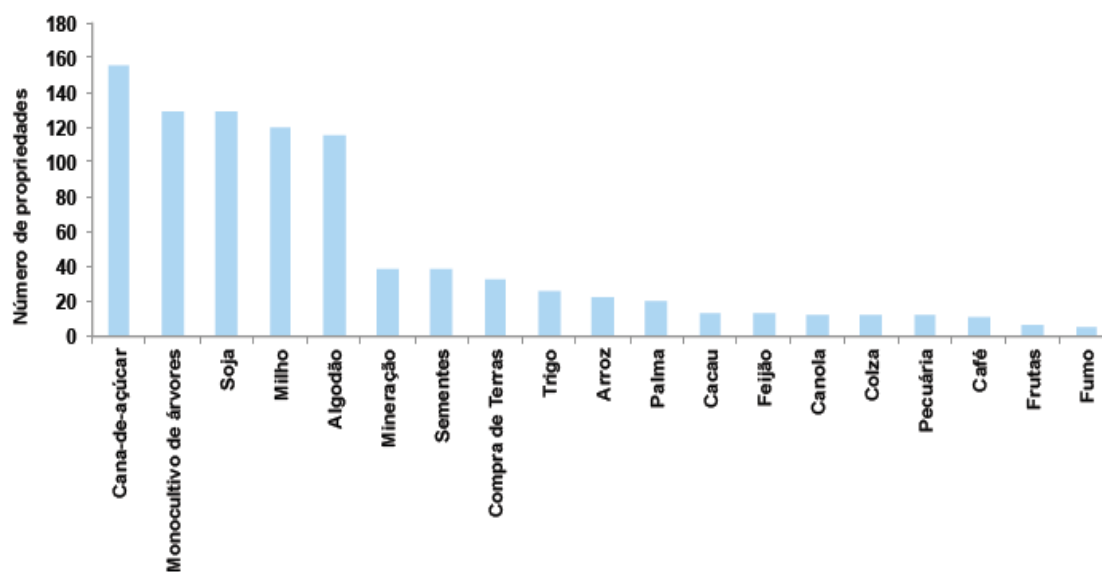
é considerável o número de empresas brasileiras com o capital estrangeiro (atingindo o terceiro lugar no número de empresas e o segundo no número de propriedades), tendo em vista, a dificuldade do controle e fiscalização do Estado de tais empresas.

GRÁFICO 03 – BRASIL – NÚMERO DE EMPRESAS DO AGRONEGÓCIO COM CAPITAL ESTRANGEIRO POR COMMODITY – 2014



FONTE: GIRARDI, 2015:64.

GRÁFICO 04 – BRASIL – NÚMERO DE PROPRIEDADES DE EMPRESAS DO AGRONEGÓCIO COM CAPITAL ESTRANGEIRO POR COMMODITY – 2014



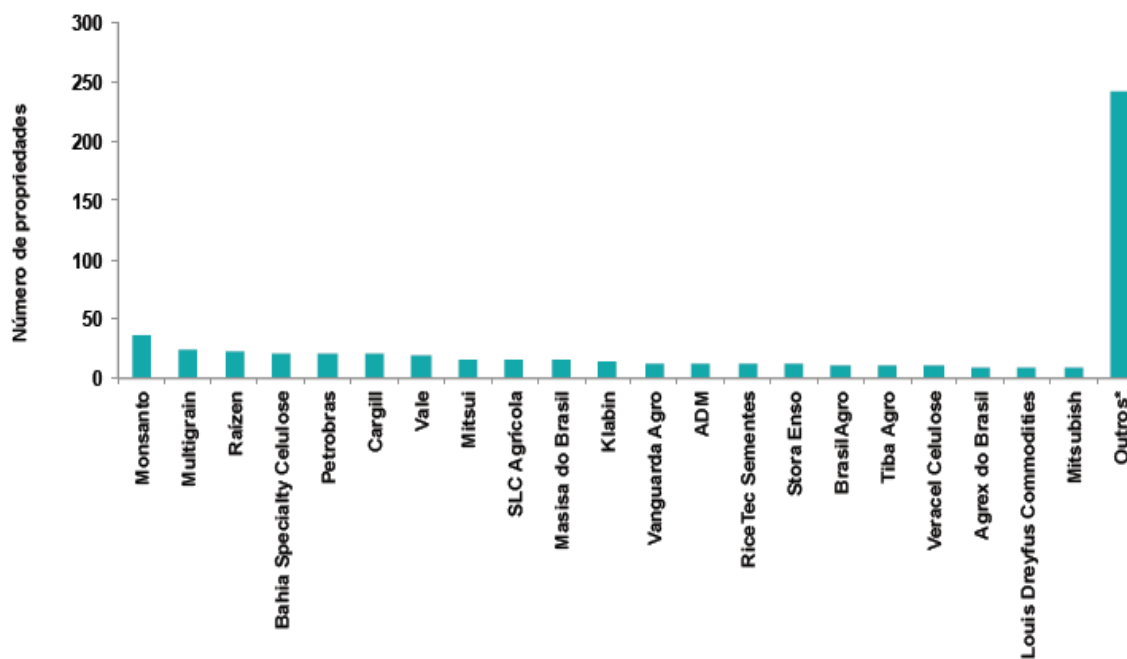
FONTE: GIRARDI, 2015:64.



Na análise dos gráficos 03 e 04, nota-se que o maior número de empresas por *commodity* está relacionada com a produção de cana-de-açúcar (que mantém a liderança seja no número de empresas, seja no número de propriedades), soja, milho e monocultivo de árvores. Ressalta-se que uma pequena parte das empresas e propriedades atuam na produção de *commodities* destinadas à alimentação, pois há enfoque no cultivo de agrocombustíveis, de ração, na apropriação verde, no algodão e na mineração. Destaca-se a existência de empresas que possuem destinação final a compra de terras, ou seja, estão interessadas apenas no mercado de terras e na especulação imobiliária.

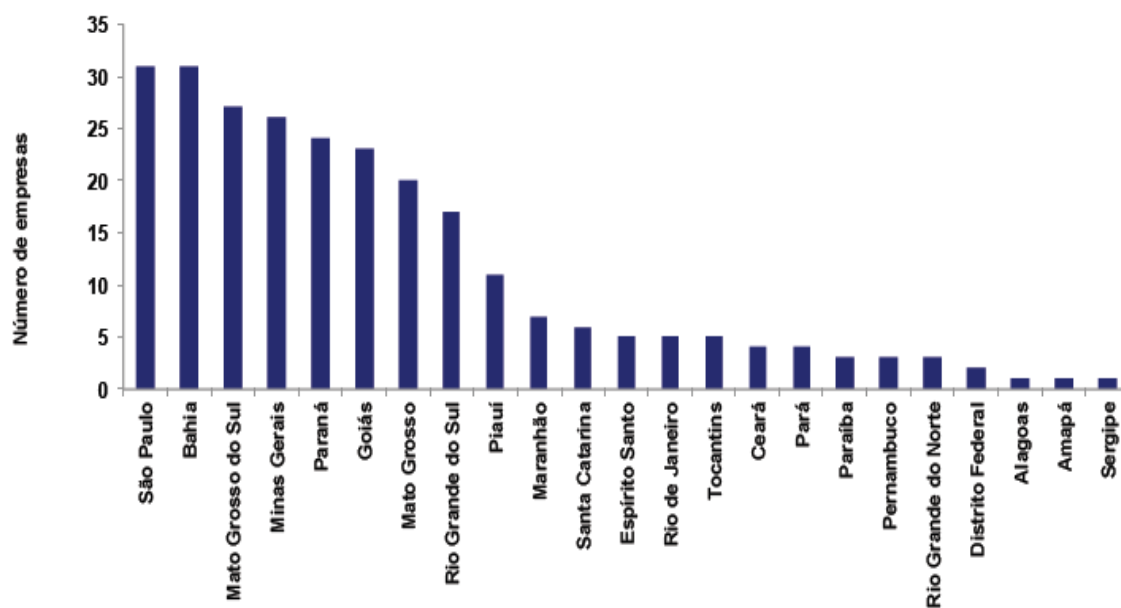
Para contribuir com a percepção das principais empresas do agronegócio com capital estrangeiro, apresenta-se o gráfico 05:

GRUPO 05 – BRASIL – PRINCIPAIS EMPRESAS DO AGRONEGÓCIO COM CAPITAL ESTRANGEIRO – 2014



FONTE: GIRARDI, 2015:67.

GRÁFICO 06: BRASIL – NÚMERO DE EMPRESAS DO AGRONEGÓCIO COM CAPITAL ESTRANGEIRO POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO - 2014



FONTE: GIRARDI, 2015:67.

O gráfico 06 pontua a localização, por unidade da federação, em que há maior incidência das empresas do agronegócio com o capital estrangeiro. Destacam-se: São Paulo, Bahia, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Goiás, Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Piauí e Maranhão. Ao analisar os estados, percebe-se que tais empresas centram suas atividades na fronteira agrícola brasileira (com destaque para o Cerrado, a região Centro-Oeste e São Paulo) e se desenvolvem também na região considerada a nova fronteira agrícola, o do MATOPIBA.

Tais dados conjuntamente com a revisão bibliográfica sobre a temática da estrangeirização de terras no Brasil são importantes para compreender quais são as discussões que envolvem o fenômeno.

Percebe-se que a presença estrangeira no início do século XXI traz especificidades, que são relevantes e não podem ser ignoradas. Através da apresentação do estado da arte das pesquisas sobre a estrangeirização de terras, contata-se que o fenômeno tem a relevância, pois causa e acirra uma série de impactos aos sujeitos coletivos de direito do campo - como ampliação da desterritorialização do campesinato e o aumento no preço das terras-, e à sociedade de modo geral, como a ameaça a soberania alimentar e territorial.

Ao realizar uma sintética abordagem da conjuntura agrária, percebe-se que a presença estrangeira no território brasileiro sob o viés exploratório constitui enquanto

elemento da própria formação histórica e cultural do país. No entanto, o fenômeno da estrangeirização de terras traz novidades, seja pelos motivos que o causam – a crise de alimentos e a busca por segurança energética -, seja pelas consequências existentes. Ademais, constitui num processo que exige maiores reflexões sobre a construção de mercados globalizados que impactam o campo, na concentração de terras e no acirramento das disputas territoriais feitas de forma global.

## CAPÍTULO 02

### AS DISPUTAS POLÍTICAS E O DEBATE NORMATIVO SOBRE A AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS

#### **2.1 A legislação sobre a aquisição de terras por estrangeiros: Uma abordagem constitucional-agrária**

O subcapítulo irá desenvolver e relatar as leis e dispositivos legais que envolvem a temática da estrangeirização de terras, que versam mais especificamente sobre a aquisição ou arrendamento de terras por estrangeiros.

O presente subcapítulo enfocará os seguintes dispositivos: a Constituição Federal de 1988; a Lei 5.709/71; e os Pareceres: AGU/LA04/94; GQ-181/1997 e LA-01/2008.

Busca-se realizar uma abordagem através do direito constitucional e do direito agrário. Desta maneira, se desenvolverá da seguinte forma: o debate constitucional sobre as equivalências entre brasileiros e estrangeiros e as diferenças no trato constitucional. Posteriormente será apresentado os requisitos, as restrições e as limitações existentes no âmbito da aquisição de terras por estrangeiros. Para finalizar, será trabalhada a questão das empresas brasileiras constituídas com capital estrangeiro, pontuando a edição dos pareceres da AGU.

#### 2.1.1 O estrangeiro na Constituição Federal e o direito à propriedade

No ordenamento jurídico brasileiro, considera-se estrangeiro aquele que nasceu fora do território nacional e que não adquiriu a nacionalidade brasileira, sob as formas previstas na Constituição. Dentre os estrangeiros, os residentes integram a população brasileira e são incorporados no domínio jurídico e político estatal. Os estrangeiros não residentes não estão sob o prisma jurídico e constitucional brasileiro (SILVA, 2005:335).

O art. 5º da Constituição determina que brasileiros e estrangeiros residentes no país gozem dos mesmos direitos e deveres individuais e coletivos, dentre eles a propriedade, como se observa: “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** [...]” (BRASIL, 1998 – grifo nosso).

Num primeiro olhar sobre o *caput* do artigo 5º, parece que não existem limitações sobre o direito de propriedade e sobre o gozo deste por estrangeiros residentes no país. No entanto, ao olhar a totalidade do texto constitucional verifica-se limitações, tanto sobre o direito de propriedade, quanto sobre o gozo deste direito pelos estrangeiros.

Sobre as limitações ao direito de propriedade, ressalta-se que essa deve atender a sua função social. Observa-se que o:

[...] conjunto de normas constitucionais sobre a propriedade denota que ela não pode mais ser considerada como um direito individual nem como instituição do Direito Privado. Por isso, deveria ser prevista apenas como uma instituição da ordem econômica [...]. É verdade que o art. 170 inscreve a *propriedade privada* e a *sua função social como princípios da ordem econômica* (incs. II e III). Isso tem importância, porque, então, embora prevista entre os direitos individuais, ela não mais poderá ser considerada puro direito individual, relativizando-se seu conceito e significado, especialmente porque os princípios da ordem econômica são preordenados à vista da realização de seu fim: *assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social* [...]. É claro que, também, não é sem consequência o fato de estar inserida, no seu aspecto geral, entre as normas de previsão dos direitos individuais. É que, previsto como tal, fica assegurada a instituição, não mais, porém, na extensão que o individualismo reconheceu (SILVA, 2015:270-271).

José Afonso da Silva (2015:272) aponta que houve uma evolução histórica sobre o conceito de propriedade. O direito de propriedade foi consagrado através da Revolução Francesa e era vista enquanto caráter absoluto, como se observa na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. O caráter absoluto de tal direito foi superado “desde a aplicação da teoria do abuso do direito, do sistema de limitações negativas e depois também de imposições positivas, deveres de ônus, até chegar-se à concepção da propriedade com função social<sup>65</sup>” (SILVA, 2015:272). Neste sentido, os caracteres tradicionais do direito de propriedade tiveram uma transformação histórica e jurídica deixando de ser um direito absoluto, exclusivo e perpétuo (SILVA, 2015:279), sendo passível inclusive de desapropriação para fins de reforma agrária quando não cumprida a função social.

Marés (2003:116), ao analisar os dispositivos constitucionais sobre a função social da propriedade, sintetiza:

---

<sup>65</sup> Compreende-se enquanto teoria do abuso do direito: “Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes” (BRASIL, 2002). Já as limitações negativas, positivas e deveres de ônus são imposições feitas pelo poder público que questionam o caráter absoluto da propriedade privada.

A Constituição define como requisitos para que uma propriedade rural (leia-se terra) cumpra a função social: 1) aproveitamento racional do solo; 2) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; 3) observação das disposições que regulam as relações de trabalho; 4) exploração que favoreça o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores.

No que tange ao direito de propriedade de estrangeiros residentes no país, percebe-se que dentre os princípios constitucionais há uma equiparação quanto ao gozo de direitos<sup>66</sup> (SILVA, 2012:45; SILVA, 2005:335). No entanto, existem limitações em decorrência da ligação do estrangeiro com o Estado e a nacionalidade de origem (SILVA, 2005:335). Dentre as limitações, encontra-se a enunciação constitucional de que lei regulará e limitará a aquisição de propriedade rural por pessoas estrangeiras<sup>67</sup> (SILVA, 2012:45). Como se observa:

Art. 190, CF/1988. A lei regulará 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, 1988).

Desta maneira, percebe-se que não há uma igualdade absoluta entre os brasileiros e os estrangeiros<sup>68</sup> para a aquisição de imóveis rurais no território nacional (MARQUES, 2015:109), pois no âmbito da Constituição está expresso que lei deverá regular e limitar a aquisição e arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros (SILVA, 2005:338). Legislação infraconstitucional deverá disciplinar também a temática dos investimentos de capital estrangeiro como estipulado no art. 172<sup>69</sup> (SILVA, 2005:338-339).

---

<sup>66</sup> Silva (2005:191) aponta que as empresas de capital estrangeiro, incluindo as multinacionais, não se beneficiam dos direitos constitucionais individuais, com exceção do que tange às marcas, nomes e signos.

<sup>67</sup> Somente a aquisição e arrendamento de imóveis rural por estrangeiros encontram limitações no ordenamento jurídico. Não existe qualquer restrição ou limitação para a aquisição de imóveis urbanos por estrangeiros (CARVALHO, FIDELES, MACIEL, 2015:166).

<sup>68</sup> Destaca-se a situação do português equiparado. O Tratado da Amizade, Cooperação e Consulta entre o Brasil e Portugal instituiu o Estatuto da Igualdade entre brasileiros e portugueses. Desta maneira, os portugueses equiparados tem os mesmos direitos que são assegurados aos brasileiros, desta maneira, não se sujeitam às restrições que são impostas aos outros estrangeiros. Ressalta-se que a equiparação entre portugueses e brasileiros não é feita de forma automática, é necessária declaração do Ministério da Justiça. Somente após a formalização do ato, os portugueses se equiparam aos brasileiros e não se submeterão às limitações e restrições para a aquisição de terras (CARVALHO, FIDELES, MACIEL, 2015:169; MARQUES, 2015:10).

<sup>69</sup> “Art. 172. A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros” (BRASIL, 1988).

O principal argumento para estipular as limitações e restrições a aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros corresponde à soberania nacional. A soberania nacional corresponde a um dos fundamentos da organização política do país, constituindo também enquanto princípio da ordem econômica, com o intuito de garantir a independência nacional (princípio das relações internacionais) (Art. 170, BRASIL, 1988; SILVA, 2005:792. A preocupação com a soberania nacional decorre da ameaça de que uma frenética compra e arrendamento de terras por pessoas estrangeiras, sem nenhuma restrição, poderia limitar a governança territorial deixando o Estado vulnerável. Desta maneira, o Estado precisa defender a integridade do território e garantir a segurança do mesmo (CARVALHO, FIDELES, MACIEL, 2015:166).

Dalmo Dallari (1998) aponta que o conceito de soberania está associado à uma concepção de poder e corresponde a uma das bases do Estado Moderno. Adota-se a concepção de soberania enquanto associada à independência. Os Estados não são submissos à outra potência estrangeira, podendo prevalecer a sua vontade dentro de seu território (DALLARI, 1998).

Silva aponta que a economia brasileira tem natureza periférica, desta maneira, a Constituinte evoca a soberania econômica, estipulada no princípio da ordem econômica e social, com o intuito de romper a relação de dependência<sup>70</sup> com os centros do capitalismo. A Assembleia Nacional Constituinte buscou formar um capitalismo nacional autônomo (em contraponto ao dependente). Neste sentido, a Constituição de 1988 emana com o intuito de garantir um desenvolvimento aut centrado, nacional e popular, em que a burguesia local e o Estado dominem a reprodução da força de trabalho, o mercado, a capacidade de competir no mercado mundial, a tecnologia e os recursos naturais (SILVA, 2005:792-293). Sobre a constituinte:

Emergido da noite autoritária, o povo brasileiro discutiu a elaboração de uma nova Constituição, em 1988, e não se pode dizer que não tenha enfrentado com vigor o caráter absoluto do direito privado de propriedade. Basta ler os capítulos do meio ambiente, dos índios, da cultura, basta dizer que cada vez que garante a propriedade, determina que ela tenha uma função social. Mas não é só, a Constituição limitou os juros, defendeu o nacionalismo, privilegiou a empresa nacional, ofereceu garantias individuais e reconheceu direitos coletivos, além de estabelecer como objetivo fundamental da República a erradicação da pobreza.

---

<sup>70</sup> Segundo Marini (1992:89 – grifo nosso): “a teoria da dependência levava a descartar a noção do desenvolvimento capitalista autônomo, cara aos ideológicos cepalinos [referência à CEPAL], e a **considerar que a dependência não poderia ser superada nos marcos do capitalismo**”.

Por isso foi chamada de cidadã, [...]. E talvez essa seja a exata razão do esforço tão grande das oligarquias no sentido de modificá-la, alterá-la, para empalidecer seu verde amarelismo (MARÉS, 2003:114-115).

A soberania (nacional e econômica) consiste no fundamento responsável para impor limitações à aquisição e arrendamento de imóveis<sup>71</sup> rurais por estrangeiros, para que o Estado não seja submisso a outros países, o que inclui vincular critérios de nacionalidade sob as escolhas econômicas. A Constituição Federal define limitações ao direito de propriedade, como a necessidade de cumprir a função social, e estipula diferenciações entre brasileiros e estrangeiros residentes no país sob o gozo deste direito, especificamente no que tange a aquisição de imóveis rurais.

### 2.1.2 As restrições, requisitos e limitações do arrendamento e aquisição de terras por estrangeiros conforme a Lei n. 5.709 de 1971

A lei que regula e limita a aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros, conforme previsto no art. 190 da CF/88, é a Lei nº 5.709 de 1971. A legislação foi promulgada durante a Ditadura Militar e existem debates sobre a sua recepção pela Constituição Federal.

A promulgação normativa decorreu do escândalo da aquisição de terras por estrangeiros na Amazônia, que culminou no Relatório Veloso (resultado da Comissão Parlamentar de Inquérito constituída em 1968 para apurar o processo intenso de corrupção, grilagem e aquisição de terras por estrangeiros divulgadas pela imprensa) (OLIVEIRA, 2011:7). O relatório pontuou que: “mais de 20 milhões de hectares de terras brasileiras, a maioria na Amazônia (mais de 15 milhões de hectares), estavam transacionados com grupos estrangeiros” (OLIVEIRA, 2011:10). Ariovaldo expõe: “atrás das medidas supostamente ‘nacionalistas’, vinham medidas que procuravam garantir a continuidade do entreguismo das riquezas naturais do país” (OLIVEIRA, 2011:16).

---

<sup>71</sup> O Código Civil expõe três formas de aquisição de propriedade imóvel: usucapião, registro de título (compra e venda) e por acessão (de formação de ilhas, aluvião, avulsão, abandono de álveo) (BRASIL, 2002). No caso em questão, fala-se em aquisição através do registro de título, que configura no direito de propriedade ao adquirente.

Compreende-se enquanto arrendamento: “O conceito legal de arrendamento é apresentado pelo art. 3º do Decreto nº 59.566/1966. Por esse contrato o uso e a posse direta do imóvel são transferidos temporariamente pelo arrendador, em regra o proprietário, ao arrendatário para nele desenvolver atividade de exploração agropecuária, agroindustrial, agroflorestal ou mista, mediante pagamento de aluguel” (CARVALHO, FIDELES, MACIEL, 2015:183).



Ariovaldo Umbelino afirma que as investigações do Relatório Velloso não prosseguiram e que buscou-se produzir a lei para moralizar o escândalo e deixar lacunas para regularizar as irregularidades (OLIVEIRA, 2011:14). Este é o contexto de promulgação da normativa que têm efeitos atuais sobre a aquisição e o arrendamento de terras por estrangeiros<sup>72</sup>.

O art. 1º da lei nº 5.709, de 1971, regula o procedimento de aquisição e de arrendamento de terras por pessoas físicas estrangeiras que residem<sup>73</sup> no Brasil e por pessoas jurídicas autorizadas a funcionar no país (BRASIL, 1971). Como observado por Silva (2012:45-46), tal artigo deve ser interpretado sob o viés de exclusão, ou seja, os estrangeiros não residentes no Brasil e não autorizados a funcionar no território nacional não podem adquirir ou arrendar terras brasileiras.

Carvalho *et al* (2015) apontam que existem dois requisitos para a aquisição e arrendamento de terras para estrangeiros. No que tange às pessoas físicas, o primeiro requisito é a residência no Brasil. O segundo está estipulado no Decreto nº 5.709/1974<sup>74</sup>, que determina a necessidade de autorização por autoridade competente<sup>75</sup> sobre projeto de exploração correspondente à área com mais de 20 MEIs<sup>76</sup> (BRASIL, 1974).

---

<sup>72</sup> Ariovaldo Umbelino faz um resgate da conjuntura legislativa de promulgação da legislação e aponta que houve a restrição e abertura para que o capital estrangeiro chegasse à propriedade da terra. Também a considera com caráter de flexibilização da aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros diante as normativas anteriores, pois: “ampliava as possibilidades de regularização das fraudes cometidas antes do Decreto-Lei de 10/03/69” (OLIVEIRA, 2011:16).

<sup>73</sup> Benedito Ferreira Marques pontua: “Há que se registrar, em primeiro lugar, uma falha do legislador constituinte, ao exigir ‘residência’ ao invés de ‘domicílio’. Este teria sido o melhor vocábulo, pois, tal como está no artigo acima, as pessoas jurídicas estariam excluídas do direito de ter propriedades no Brasil, já que não têm residência, mas domicílio” (MARQUES, 2015:108). Carvalho *et al* (2015:170) escrevem sobre a diferença dos termos: “Residência e domicílio são institutos jurídicos distintos, tendo como principal traço diferenciador a permanência duradoura ou não no local. Enquanto a residência é um local onde a pessoa pode ser localizada costumeiramente, mas nem sempre, no domicílio a pessoa fixa residência com ânimo definitivo, presumindo-se ser este o local escolhido para o estabelecimento de suas relações sociais e econômicas”.

<sup>74</sup> Tal decreto tem o objetivo de regulamentar a lei nº 7.509/1971.

<sup>75</sup> “Segundo prevê a Instrução Normativa Conjunta MDA/MAPA/MDIC/Mtur/INCRA nº 01, de 27 de Setembro de 2012, embora esse projeto de exploração seja apresentado ao INCRA, juntamente com o pedido de autorização para aquisição, será examinado e aprovado: a) pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, se a atividade pretendida for de colonização; b) pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, quando tratar-se de atividade agrícola, pecuária ou assemelhada; c) pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, em se tratando de atividade de caráter industrial ou agroindustrial; d) pelo Ministério do Turismo, se o projeto apresentado envolver empreendimentos turísticos” (CARVALHO, FIDELES, MACIEL, 2015:170-171).

<sup>76</sup> Encontra-se a seguinte definição de Módulo de Exploração Indefinida (MEI): “uma unidade de terras expressa em hectares, fixada pelo INCRA, no uso da atribuição conferida pelo art. 4º do Decreto nº 74.965/1974, variando conforme as condições econômicas e sociais de cada região” (CARVALHO, FIDELES, MACIEL, 2015:171).

Já os requisitos para as pessoas jurídicas são: a autorização<sup>77</sup> para atuar no território nacional e implementação de projetos agrícolas, pecuários, industriais ou de colonização, conforme os objetivos estatutários da pessoa (BRASIL, 1971). Independentemente do tamanho da área que a pessoa jurídica queira adquirir é necessário apresentar projeto de exploração, com o intuito de garantir o cumprimento da função social do imóvel (CARVALHO, FIDELES, MACIEL, 2015:172).

A lei nº 7.509/1971 estabelece também restrições para a aquisição de terras por estrangeiros. A primeira restrição corresponde à dimensão da área a ser adquirida. Ressalta-se que o limite de área imposta abrange tanto as áreas contínuas quanto as áreas descontínuas existentes no território nacional. A restrição da área encontra-se na Tabela 02.

TABELA 02 – LIMITE DE ÁREA QUE PODE SER ADQUIRIDA POR PESSOA ESTRANGEIRA

| Área                                | Limite                                       |
|-------------------------------------|--|
| <b>Pessoa Física</b>                |  |
| Até 3 MEIs                          | Não depende de autorização                   |
| Entre 3 e 50 MEIs                   | Depende de autorização do INCRA              |
| Acima de 50 MEIs                    | Depende de autorização do Congresso Nacional |
| <b>Pessoa Jurídica<sup>78</sup></b> |  |
| Até 100 MEIs                        | Depende de autorização do INCRA              |
| Acima de 100 MEIs                   | Depende de autorização do Congresso Nacional |

Fonte: CARVALHO *et al* (2015); Lei nº 7.509/1971. Decreto nº 74.965/1974; Lei nº 8.629/1993. Sistematização: Autor.

Outra restrição corresponde ao limite máximo da superfície da área de um município que pode ser adquirida. O art. 12 da Lei nº 7.509/1971 determina: “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” (BRASIL, 1971)<sup>79</sup>. Segundo Oliveira (2011:18), foi “definido pelos militares que os estrangeiros poderiam

<sup>77</sup> As pessoas jurídicas têm a nacionalidade conforme o país em que foi constituída. A autorização para funcionamento no Brasil é concedida pelo Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior – MDIC (CARVALHO, FIDELES, MACIEL, 2015:172).

<sup>78</sup> Como se verá adiante, equipara-se para as pessoas jurídicas brasileiras constituídas de capital estrangeiro com as pessoas jurídicas estrangeiras no que se refere a temática da aquisição de terras por estrangeiros, valendo as mesmas restrições.

<sup>79</sup> O controle deve ser definido por Certidão do Registro de Imóveis em livro auxiliar referente a aquisição de terras por estrangeiros (BRASIL, 1971).

apropriar-se legalmente de 25% do território brasileiro. Ou seja, poderiam adquirir 212.871.914,9 de hectares dos 851.487.659,9 hectares que o país possui”.

Sobre os 25% da área que pode ser adquirida por estrangeiros no município, há limitação de 40% de aquisição por pessoas da mesma nacionalidade (BRASIL, 1971). Ou seja, “estrangeiros da mesma nacionalidade só poderão adquirir, no máximo, 10% (dez por cento) da área de um município” (CARVALHO, FIDELES, MACIEL, 2015:179).

Situação peculiar consiste na aquisição de imóvel que é localizado em área indispensável à segurança nacional (BRASIL, 1971). A Lei nº 6.634/1979 define a faixa de fronteira<sup>80</sup> como a área indispensável à segurança nacional e veda a participação de estrangeiro com direito real<sup>81</sup> sobre tais imóveis (BRASIL, 1979). Para que estrangeiro obtenha direito real sobre imóveis localizados na faixa de fronteira é necessário assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional (CDN) (CARVALHO, FIDELES, MACIEL, 2015:180).

Outra restrição é a proibição de doação de terras públicas para pessoas estrangeiras<sup>82</sup> (MARQUES, 2015:111; SILVA, 2012:46; BRASIL, 1971:).

O art. 8º da Lei nº 7.509/1971 dispõe que a escritura pública é a essência do ato constitutivo da aquisição. Em seu art. 9º afirma que a escritura deve conter obrigatoriamente: a menção do documento de identidade do adquirente; documento probatório de residência no Brasil; quando for o caso, a autorização do órgão competente ou assentimento do CDN. Já para as pessoas jurídicas, o ato deve constituir-se de documentos que comprovam a sua constituição e autorização para funcionar no território nacional e concessão do ato de autorização para a aquisição de imóvel rural (BRASIL, 1971).

Os cartórios tem função essencial para controlar as restrições estipuladas em lei e fiscalizar o cumprimento dos requisitos nas aquisições. Os Cartórios de Registros de Imóveis devem manter livro auxiliar para registrar as aquisições feitas por estrangeiros.

---

<sup>80</sup> A Lei nº 6.634/1979 estabelece enquanto faixa de fronteira: cento e cinquenta quilômetros de largura, paralela à linha divisória do território nacional. Merece destaque a Lei nº 13.178, pois ratifica as áreas de registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões em terras de fronteiras.

<sup>81</sup> “Art. 1.225. São direitos reais: I – a propriedade; II – a superfície; III – as servidões; IV – o usufruto; V – o uso; VI – a habitação; VII – o direito do promitente comprador do imóvel; VIII – o penhor; IX – a hipoteca; X – a anticrese; XI – a concessão de uso especial para fins de moradia” (BRASIL, 2002).

<sup>82</sup> O art. 12 da Lei nº 7.509/1971 resguarda a circunstância de doação de terras públicas destinadas à colonização para agricultores e imigrantes estrangeiros (BRASIL, 1971). Carvalho *et al* (2015:173) pontua que na atualidade não se implementa mais projetos de colonização (como eram feitos nos governos militares) pois a questão não encontra-se na pauta nacional.

Devem contar com menção do documento de identidade (pessoa física) ou atos de constituição (para pessoas jurídicas) dos contratantes; o memorial descritivo da área; e a transcrição da autorização por órgão competente (BRASIL, 1971).

Cartórios de Registros devem encaminhar, trimestralmente, à Corregedoria de Justiça do Estado em que estiver vinculado e ao INCRA as relações de imóveis adquiridos por estrangeiros com os documentos necessários para registro no livro auxiliar, sob pena de perder a delegação (BRASIL, 1971; MARQUES, 2015:111).

A aquisição de imóveis por estrangeiros que violam as restrições previstas em lei e burlam o controle cartorial são recorrentes (CARVALHO, FIDELES, MACIEL, 2015:181). Nestes casos, o art. 15 da Lei nº 5.709/1971 aponta que a aquisição será nula de pleno direito (independe de má-fé) (BRASIL, 1971; MARQUES, 2015:111), sendo vedada a concessão de autorização por órgão competente *a posteriori* da aquisição e os atos serão invalidados (CARVALHO, FIDELES, MACIEL, 2015:182). O tabelião que lavrar a estrutura de tais atos e o oficial de registro que os registrar irão responder civilmente pelos danos causados (independente da responsabilidade criminal) (BRASIL, 1971; MARQUES, 2015:111).

Percebe-se que as atividades cartoriais possuem função primordial na fiscalização e na garantia do cumprimento dos limites, requisitos e restrições da aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros.

### 2.1.3 A situação das pessoas jurídicas constituídas sob leis brasileiras com capital estrangeiro

Dentre os dispositivos jurídicos sobre o tema, o §1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971 merece destaque pelo amplo debate jurídico e político que proporciona. Tal dispositivo aponta que a lei sujeita também “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” (BRASIL, 1971).

O debate jurídico sobre a temática envolve análise sobre a recepção ou não do §1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971 pela Constituição Federal. A discussão é feita principalmente através de pareceres da Advocacia Geral da União (AGU).

A Advocacia Geral da União (AGU) é o órgão que representa os interesses da União na esfera judicial e extrajudicial (como a administrativa). Dentre as atribuições

da instituição encontra-se a elaboração de pareceres para assessorar a Presidência da República (BRASIL, 1973).

**a) O Parecer AGU/LA04/94**

O primeiro parecer sobre o tema corresponde ao AGU/LA04/94, que apresentou que o §1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971 não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988. Conforme o parecer, a Constituição estabeleceu conceitos de empresa brasileira em seu art. 171, I<sup>83</sup>, determinando que são aquelas constituídas sob leis brasileiras e que tenham sede e administração no país. Anteriormente, a matéria era situada em lei infraconstitucional. Diante tal conceituação, a AGU afirmou que não era possível a equiparação entre pessoa jurídica constituída por capital estrangeiro e pessoa jurídica estrangeira, prevista no §1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 (SILVA, 1994<sup>84</sup>).

Somado a isso, o Parecer apresenta que o art. 190 da CF/88 determina que cabe à legislação infraconstitucional limitar a aquisição da propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira. Desta maneira, não diz respeito a outros casos, somente à estas duas pessoas (SILVA, 1994). Desta maneira, dispõe:

Dentro desse enfoque, parece-me indiscutível que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, conflita com o conceito exarado no inciso I do art. 171 da Constituição Federal, não tendo sido recepcionado. Não vejo, igualmente, guarida para a sobrevivência daquele dispositivo legal no art. 190 da Constituição (SILVA, 1994).

Para finalizar, o autor do Parecer cita Estevão Mallet que afirmou: “Se a conveniência dessa situação pode ser politicamente questionada, não há como negá-la, em face do direito positivo atual” (SILVA, 1994). Tal parecer não foi publicado no Diário

---

<sup>83</sup> O art. 171 da CF/88 apresentava: “São consideradas:

I – empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País;  
II – a empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público 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 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;

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”.

<sup>84</sup> Cita-se o autor do parecer, que era o Consultor Geral da União.

Oficial da União, não gerando efeitos vinculantes aos demais atos da administração pública federal.

**b) O Parecer nº GQ-181/1997**

Um ano após a edição do Parecer AGU/LA04/94, o art. 171 da Constituição Federal de 1988, principal argumento utilizado pela não recepção do §1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71, foi revogado através da Emenda Constitucional nº 06/1995.

O Consultor defendeu que a revogação do art. 171 não tornou uma via para repristinar<sup>85</sup> a norma que entendera ser revogada. Desta maneira, o Parecer da AGU, publicado em 1997, manteve a interpretação do parecer anterior, considerando revogado o §1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971. Entendeu que a função da EC nº 06/1995 foi permitir o tratamento igualitário dos capitais, sem considerar a sua origem. Somente em casos específicos, referidos na Constituição, pode-se estabelecer restrições à participação estrangeira no país (como é o caso da propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão, na assistência à saúde e ao sistema financeiro) (SILVA, 1997).

Desta maneira, pontuou: “é capital nacional o capital estrangeiro residente no Brasil, cumprindo-se o mandamento do *caput* do art. 5º da Constituição, que igualiza os brasileiros e os estrangeiros no País” (SILVA, 1997). O Consultor expressou que não há empecilho para que o legislador ordinário, no futuro, limite a aplicação de capital estrangeiro em determinadas atividades, sob o fundamento da soberania, da independência ou interesse nacional, mas que a conveniência e oportunidade de tais limitações caberiam ao poder Legislativo (SILVA, 1997).

Tal parecer foi editado em 1997, no entanto, só foi publicado no Diário Oficial em 22 de janeiro de 1999, tornando-o vinculativo às demais esferas da administração federal. Desta maneira, a partir de janeiro de 1999, as pessoas jurídicas brasileiras com capital estrangeiro não precisaram seguir restrições, limitações e condicionamentos estipulados para as pessoas jurídicas estrangeiras.

Uma das maneiras encontradas pelos estrangeiros para adquirir as terras no Brasil, sem se sujeitar aos requisitos e restrições, foi constituir empresas brasileiras, dotadas de capitais e/ou sócios estrangeiros. A grande parte das terras brasileiras, controladas por estrangeiros, foi adquirida desta forma (CARVALHO, FIDELES, MACIEL, 2015:174), como observado pelos gráficos 01 e 02.

---

<sup>85</sup> A repristinação constitui no fato de uma lei ser revogada, mas que iria voltar a produzir efeitos se a lei que a revogou vier a ser revogada. A repristinação depende de previsão constitucional expressa, caso contrário, é considerada inviável em decorrência do princípio da segurança jurídica.

### c) O Parecer AGU LA-01/2008

Dez anos após a edição do parecer GQ-181/1997, diante os impasses da nova conjuntura, foi realizada reunião na Casa Civil da Presidência da República com o intuito de aperfeiçoar a legislação sobre a aquisição de terras por estrangeiros. Neste momento, deu-se início à possibilidade de revisar o parecer, com o intuito de restringir a aquisição de terras por empresas brasileiras constituídas por capital social estrangeiro (VIEIRA JÚNIOR, 2008<sup>86</sup>).

Esta reunião proporcionou a edição do Parecer AGU LA-01/2008. O Consultor da União, responsável pelo parecer, apontou que o legislador de 1971 agiu com proporcionalidade ao limitar a aquisição de propriedades de estrangeiros e de pessoas jurídicas brasileiras, com controle social nas mãos de estrangeiros não residentes no país, ou pessoas jurídicas que não tenham sede no território nacional. Afirmou que os limites impostos são necessários para que o regime de propriedade rural não cause danos à soberania nacional econômica, à independência nacional e ao objetivo de promover o desenvolvimento nacional (VIEIRA JÚNIOR, 2008).

O Parecer foi baseado no fenômeno da mutação constitucional, em que jurisprudências consolidadas diante casos concretos alteram o olhar hermenêutico sobre os fenômenos. Desta maneira, ponderou que é adequada a limitação á estrangeiros ou pessoas jurídicas brasileiras controladas por estrangeiros diante dos princípios e normas constitucionais frente à supervalorização das terras férteis, da geração de energia através de fontes naturais renováveis, da crise alimentar mundial e da valorização das *commodities*. Afirmou que o reexame do Parecer AGU GQ-181 decorreu de uma hermenêutica constitucional que evoca os princípios e normas e transcende à literalidade formal dos dispositivos (como o art. 190 da CF/1998) (VIEIRA JÚNIOR, 2008).

O parecer AGU LA-01 apontou que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709 é compatível com a Constituição Federal. Portanto, foi recepcionado pela ordem jurídica equiparando a pessoa jurídica brasileira, constituída de capital estrangeiro, à estrangeira. Isto que tange à limitação e restrição de aquisição e arrendamento de propriedades rurais quando envolvem: estrangeiro (pessoa física não residente no país ou pessoa jurídica que não tenha sede no país), os estrangeiros que participem a qualquer título de pessoa jurídica brasileira, e a participação que assegure aos seus detentores o poder de conduzir a pessoa

---

<sup>86</sup> O Advogado Geral da União na época do Parecer e responsável pela sua aprovação era Luís Inácio Lucena Adams.

jurídica; e revoga os pareceres anteriores que versam sobre a temática (VIEIRA JÚNIOR, 2008).

O Parecer AGU LA-01 foi publicado no ano de 2010, gerando efeitos para a administração pública federal. Atualmente, há equiparação entre pessoa jurídica brasileira constituída de capital estrangeiro, o que repercutiu e gerou inúmeros debates no âmbito social e normativo.

Sobre o Parecer AGU LA-01/2008, Jacques Távora Alfonsin (RAMOS, 2010) afirmou que este: “reforça a defesa dos direitos humanos fundamentais para o povo brasileiro, como a soberania nacional”. Sérgio Sauer (2010:84) afirma:

Sem desmerecer a importância jurídico-legal de tal Parecer, a solução do problema não se materializa com a referida publicação. Primeiro, há problemas no próprio conteúdo da Lei 5.709/71 como, por exemplo, o limite de 50 módulos ou a restrição a um quarto da área do município, pois há municípios imensos no Brasil, especialmente nas regiões Norte e Centro Oeste, [...].

O autor conclui que o controle estatal sobre a aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros não diminui com a problemática da concentração fundiária, pois deve existir a implementação da reforma agrária e da garantia dos direitos territoriais (SAUER, 2010:84).

Feito o debate constitucional e agrário sobre o tema da aquisição e arrendamento de terras, adentrar-se-á na descrição de casos que envolvem a disputa normativa no âmbito do Judiciário e do Legislativo.

## **2.2 O debate sobre a aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF)**

Feita a apresentação das normativas que versam sobre a temática da aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros no ordenamento jurídico, é importante descrever a disputa existente sobre a interpretação dos dispositivos constitucionais e legais. O texto irá se debruçar sobre dois espaços em que essa disputa aparece: o Judiciário (na presente subcapítulo) e o Legislativo (no próximo subcapítulo).



No âmbito do Judiciário haverá a descrição<sup>87</sup> das duas ações que tramitam no Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o tema. A Ação Cível Originária nº 2463 (ACO nº 2463) proposta pelo INCRA e União, frente ao estado de São Paulo e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 342 (ADPF 342), ajuizada pela Sociedade Rural Brasileira, em decorrência do §1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971 e do Parecer AGU LA-01/2008. A descrição se desenvolverá da seguinte forma: a) o conflito existente; b) o posicionamento dos atores envolvidos no processo; c) a postura do STF, representada pelas decisões do relator do processo.

As duas ações judiciais estão sob relatoria do Ministro Marco Aurélio Melo e tratam da incidência de requisitos e restrições a aquisição e arrendamento de terras para pessoas jurídicas brasileiras constituídas de capital estrangeiro.

### 2.2.1 Ação Cível Originária nº 2463

Para realizar a descrição da ACO nº 2463 foram analisadas as seguintes peças processuais: a) a petição inicial ajuizada pelo INCRA; b) a contestação do estado de São Paulo; c) o pedido de admissibilidade enquanto assistente do réu da Indústria Brasileira de Árvores (IBÁ); d) o pedido de *amicus curiae* da Sociedade Rural Brasileira (SRB); e) as três decisões monocráticas existentes no litígio.

A Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo, representada por seu Corregedor-Geral, editou o Parecer nº 461-12-E, que dispensa os tabeliões e oficiais de registro de aplicarem a Lei nº 5.709/1971 e o Decreto 74.965/74 quando há aquisição de imóveis rurais por pessoas jurídicas brasileiras constituídas de maioria de capital social em poder de estrangeiros. O Parecer foi publicado no dia 11 de dezembro de 2012 no Diário Eletrônico de Justiça, possuindo força normativa no estado de São Paulo, reconhecendo a revogação do §1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971 pela Constituição Federal (INCRA, 2014:3).

O conflito judicial tem a autoria do INCRA e da União que ajuizaram a ação frente ao Estado de São Paulo com o intuito de declarar a nulidade do Parecer nº 461-12-E da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo.

---

<sup>87</sup> A sistematização dos dados processuais foi realizada no dia 27 de dezembro de 2016, no entanto, serão apresentados enquanto último documento as decisões monocráticas já existentes no âmbito do processo. Desta maneira, o objetivo é apresentar as principais discussões que envolvem a temática da aquisição e arrendamento de estrangeiros no âmbito processual do STF.

O INCRA requereu a nulidade do Parecer nº 461-12-E da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo no âmbito do STF em decorrência dos problemas expostos a seguir.

Houve usurpação de competência da União e do INCRA – que devem autorizar e controlar a aquisição de terras por pessoas jurídicas equiparadas à estrangeiras, colocando risco ao pacto federativo (INCRA, 2014)<sup>88</sup>.

Há risco à soberania nacional, tendo em vista:

**[...] seria inócuo que a lei [Lei nº 5.709/1971], para defender o país e a soberania nacional, impusesse restrições à aquisição de imóveis rurais em face de estrangeiros, se estes últimos pudessem burlar tais restrições, através de pessoas jurídicas brasileiras cujo capital social majoritário lhes pertencesse** (INCRA, 2014:14).

**[...] é flagrante a necessidade de proteção a soberania nacional, pois, assim, como o estrangeiro, deve ter autorização do INCRA para adquirir imóvel rural com área específica na lei a pessoa jurídica cuja maioria do capital social pertença a estrangeiros residentes fora do país ou a pessoas jurídicas sediadas no exterior [...]** (INCRA, 2014:17).

A autarquia afirmou que o Parecer editado pela Corregedoria do Estado de São Paulo descumpra os requisitos e obrigações impostos na Lei nº 5.709/1971<sup>89</sup>, desta maneira, corresponde à em ato indevido e ilegal (INCRA, 2014:11). Para finalizar, acrescentou que há violação à Constituição Federal de 1988 (INCRA, 2014:22-23), pois o §1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971 foi recepcionado, conforme entendimento da AGU (INCRA, 2014:14).

O Estado de São Paulo, em sua contestação, requereu que o STF decida pela improcedência do pedido formulado pelo INCRA. O ente federativo utilizou três argumentos para determinar a validade do Parecer nº 461-12-E da Corregedoria-Geral de Justiça afirmando que: a) a edição do mesmo não ofende o pacto federativo; b) posiciona que não há risco sobre a soberania nacional; c) retrata que a Corregedoria-Geral de Justiça de São Paulo reconheceu que o §1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971 não foi recepcionado pela CF/1988.

---

<sup>88</sup> O STF tem a competência originária para julgar a ação porque o INCRA alega violar o pacto federativo. Como se observa: “Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I – processar e julgar originariamente: f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta” (BRASIL, 1988).

<sup>89</sup> Para verificar as obrigações dos cartórios no registro de pessoas jurídicas brasileiras com o capital estrangeiro, e as sanções submetidas ao tabelião que não as fizer, ver p. 74 e 75.

O Estado de São Paulo pronunciou que não há ofensa ao pacto federativo, pois a Corregedoria Geral de Justiça agiu no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, envolvendo a fiscalização e orientação dos serviços cartoriais (ESTADO DE SÃO PAULO, 2014). A instituição defendeu que editou e publicou o parecer em questão porque não possui mecanismos de fiscalizar e controlar a aquisição e o arrendamento de imóveis rurais por pessoas jurídicas com capital estrangeiro, por isso, seu ato é legítimo (ESTADO DE SÃO PAULO, 2014).

O segundo argumento sistematizado corresponde a afirmações do ente federativo que sustentou que as pessoas jurídicas brasileiras, mesmo constituídas com capital estrangeiro, continuam sendo brasileiras, portanto, não há ofensa à soberania nacional (ESTADO DE SÃO PAULO, 2014).

O Estado de São Paulo manifestou que a Corregedoria-Geral de Justiça reconheceu que o §1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971 não foi recepcionado pela Constituição de 1988. Desta forma, buscou normatizar o tratamento jurídico dado a pessoas jurídicas brasileiras constituídas de capital estrangeiro (ESTADO DE SÃO PAULO, 2014).

Na visão da ré, existem duas questões que explicam o entendimento jurídico representado pela não recepção: a) reforçou que o art. 190 da CF/1988 não pode ter uma interpretação ampliativa (incorporando as pessoas jurídicas brasileiras controladas por capital estrangeiro), devendo ser interpretado sob uma visão literal do texto constitucional (pessoas jurídicas e físicas estrangeiras), para que haja em concordância com o entendimento do constituinte originário (que se funda na nacionalidade da pessoa e não no capital social e poder de controle) (ESTADO DE SÃO PAULO, 2014); b) expressou que a EC nº 06/1995 equiparou empresas brasileiras de capital nacional com empresas brasileiras com capital estrangeiro, desta forma, proibiu a evocação de restrições ao acesso à propriedade rural em pretexto da soberania nacional, da integralidade do território, do desenvolvimento nacional e da segurança do Estado em detrimento da livre iniciativa e da apropriação privada por pessoas jurídicas (ESTADO DE SÃO PAULO, 2014).

A Indústria Brasileiro de Árvore (IBÁ) é uma associação responsável pela representação institucional de produtores de árvores plantadas, do campo à indústria<sup>90</sup>,

---

<sup>90</sup> A associação foi fundada em 2014 e conta com 62 empresa, oito entidades estaduais de produtos originários do cultivo de florestas plantadas (como madeira, celulose, floresta energética, dentre outras) e produtores independentes de árvores plantadas (IBÁ, 2014).

traduzindo os interesses das empresas nacionais e estrangeiras que atuam no setor florestal (IBÁ, 2014). A entidade manifestou-se no processo pedindo: a) o ingresso da entidade no litígio na qualidade de assistente do réu<sup>91</sup>; b) que seja declarado improcedente os pedidos pleiteados pelo INCRA (IBÁ, 2014).

A entidade pleiteia participação no processo por entender que seus associados serão diretamente afetados caso ocorra a procedência do pedido formulado pelo INCRA e pela União. Muitos de seus membros se encaixam na definição de pessoa jurídica equiparada à estrangeira e teriam seu direito de propriedade restringidos. Isto comprometeria os investimentos no setor de florestas plantadas e na geração de empregos (IBÁ, 2014).

Sob o ponto de vista jurídico, a IBÁ questionou o Parecer nº AGU LA-01/2008, afirmando que desrespeitou o princípio da segurança jurídica, desestabilizando o entendimento da AGU que durava 14 anos sobre a não recepção do §1º do art. 1º pela CF/1988. A entidade complementou que o Parecer da AGU afeta a CF/1988, pois impõe discriminações negativas entre o capital estrangeiro e o capital brasileiro<sup>92</sup> e realiza uma interpretação *contra legem*<sup>93</sup> (IBÁ, 2014)

A organização florestal expôs que o Parecer nº 461-12-E da Corregedoria-Geral de Justiça é resultado do julgamento de Mandado de Segurança (MS)<sup>94</sup>, em que o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ/SP) decidiu que o §1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971 não foi recepcionado pela CF/1988. Por tais razões, a IBÁ sustentou que a Corregedoria do Estado agiu em conformidade com as suas atribuições (IBÁ, 2014).

Apresenta ainda três argumentos de cunho econômico e social. Inicialmente, a organização afirmou que o Parecer nº 461-12-E não afeta a soberania nacional. Posteriormente, pontou que os investimentos estrangeiros foram fundamentais para a

---

<sup>91</sup> Sobre a intervenção de terceiros, modalidade de assistente, o Código de Processo Civil prevê: “Art. 119. Pendendo causa entre 2 (duas) ou mais pessoas, o terceiro juridicamente interessado em que a sentença seja favorável a uma delas poderá intervir no processo para assisti-la. Parágrafo único. A assistência será admitida em qualquer procedimento e em todos os graus de jurisdição, recebendo o assistente o processo no estado em que se encontre” (BRASIL, 2016).

<sup>92</sup> Segundo os argumentos da IBÁ, é possível a discriminação positiva, mas não a negativa. A discriminação positiva seria aquela para propiciar condições favoráveis para aquele que se encontra em situação de desvantagem, como é o caso das ações afirmativas. Já a discriminação negativa corresponde em limitar as condições para aquele que está em condições favoráveis (IBÁ, 2014).

<sup>93</sup> A entidade manifesta que o Parecer da AGU publicado em 2010 é contrário a lei porque o art. 190 da CF/1988 deve ser interpretado apenas com o que está expressamente contido na Constituição (limitação à pessoa física e jurídica estrangeira). Desta forma, interpretação lógica, feita pelo Parecer da AGU publicado em 2010 e pelo INCRA no pedido inicial do processo, que impõe limitações também as pessoas jurídicas constituídas de capital estrangeiro, seria contrária à lei (IBÁ, 2014).

<sup>94</sup> Mandado de Segurança nº 0058947-33.2012.8.26.0000 do Tribunal de Justiça de São Paulo.

expansão do agronegócio e do seu sucesso econômico. Completou expondo que os investimentos estrangeiros podem contribuir para a erradicação das desigualdades regionais<sup>95</sup>.

Sobra a soberania nacional, pontou que não deve ter caráter absoluto diante do fenômeno da globalização. Desta maneira, constitui-se em mero ideal que não é verificado na contemporaneidade. A organização complementa que interpretação normativa que apresenta que capital estrangeiro afeta a soberania econômica não condiz com a realidade mundial, do livre mercado e da globalização (IBÁ, 2014).

Referente ao sucesso econômico obtido em decorrência da atuação do agronegócio, apresentou que o setor tem extrema importância para a economia do país (representando 28% do PIB e 40% das exportações), pois o saldo favorável da balança comercial é reflexo do desempenho do setor agrícola. No entanto, se o STF admitir o pedido formulado pelo INCRA e pela União, haverá diminuição do valor das empresas agrárias e os investimentos estrangeiros podem ir para outros países (IBÁ, 2014).

A Sociedade Rural Brasileira ingressou no processo solicitando atuar enquanto *amicus curiae*<sup>96</sup>. Se apresenta enquanto entidade nacional representativa da classe rural fundada em 1919 que fomenta a agropecuária e demais atividades rurais. A entidade afirmou que a ação judicial tem relevância para o grupo, pois afeta seus representados<sup>97</sup> que seriam prejudicados com o deferimento dos pedidos feitos pela União e pelo INCRA (que pode causar consequências trágicas ao setor rural). Desta maneira, desejam: a) a sua admissão no processo na condição de *amicus curiae*, pois pode levantar informações sobre o tema que contribuirão com a decisão; b) que a ACO nº 2463 seja declarada improcedente e que o Parecer nº 461-12-E da Corregedoria-Geral de Justiça continue válido (SRB, 2014).

A SRB afirmou que a edição do Parecer nº 461-12-E não gera conflito no pacto federativo, tendo em vista, que tanto o Parecer da Corregedoria quanto o Parecer da AGU são atos normativos e correspondem as suas respectivas competências (SRB, 2014). A entidade concluiu que o Parecer editado pela Corregedoria-Geral está em

---

<sup>95</sup> Dentre os exemplos de diminuição da erradicação da pobreza, a IBÁ cita os investimentos feitos por suas empresas associadas na região do MATOPIBA - considerada a nova fronteira agrícola. Afirma que o agronegócio é a única alternativa de desenvolvimento econômico e social para esta região (IBÁ, 2014).

<sup>96</sup> O *amicus curiae* corresponde à um mecanismo de participação da sociedade civil no âmbito dos processos constitucionais com o intuito de contribuir com a decisão do órgão julgador.

<sup>97</sup> São representados pelo grupo: proprietários e empresários rurais, nacionais e estrangeiros, que se decidam a agricultura e pecuária (SRB, 2014).

conformidade com os preceitos constitucionais, e que o Parecer da AGU possui equívocos de interpretação sobre a Constituição Federal de 1988 (SRB, 2014).

Ao questionar os argumentos levantados pelo INCRA e pela União, a Sociedade Rural Brasileira reforçou que a soberania nacional<sup>98</sup> não é ofendida com investimentos estrangeiros diretos em pessoas jurídicas brasileiras, pois estas, estão submetidas às leis brasileiras e são constituídas no Brasil (SRB, 2014).

Ao analisar o Parecer da AGU LA-01/2008, a entidade representativa dos proprietários e empresários rurais, expressou que ele viola os seguintes direitos fundamentais: o direito de propriedade e o princípio da igualdade<sup>99</sup> (SRB, 2014).

A organização pontou que o direito de propriedade para estrangeiros foi restringido no art. 190 da CF/1988. No entanto, ao não incluir a limitação a pessoas jurídicas com capital estrangeiro, percebe-se que a interpretação feita pela AGU extrapolou tal preceito fundamental. Desta maneira, concluiu que o §1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971 não foi recepcionado pela CF/1988 (SRB, 2014).

A SRB apresentou que o setor rural brasileiro - que foi movimentado por investimentos estrangeiros nas décadas de 1990 e 2000 - tem grande importância econômica para o país. Diante da publicação do Parecer nº AGU LA-01/2008, que modificou de forma desproporcional a interpretação normativa sobre as pessoas jurídicas equiparadas à estrangeiros, houve um quadro de incerteza e insegurança jurídica que não fornece bases para que investimentos ocorram no país diante a flexibilização do direito de propriedade (SRB, 2014).

No âmbito da ACO nº 2.463 existem três decisões monocráticas proferidas pelo Relator Ministro Marco Aurélio Mello. A primeira decisão foi proferida em maio de 2016 em que o Ministro admitiu a Sociedade Rural Brasileira (SRB) enquanto *amicus curiae* no âmbito da ação (MELLO, 2014a). A segunda decisão, proferida também em maio, não admitiu a Industria Brasileira de Árvore (IBÁ) enquanto assistente do Estado de São Paulo por compreender que não existe situação concreta que justificaria o interesse da entidade (MELLO, 2014b).

A terceira decisão foi feita em setembro de 2016 e teve o objetivo de apreciar o pedido de liminar feito pelo INCRA e pela União para que o Parecer nº 461-12-E da

---

<sup>98</sup> A entidade utiliza os mesmos argumentos utilizados pela IBÁ sobre a soberania nacional.

<sup>99</sup> A SRB afirma que houve violação ao princípio da igualdade porque o Parecer da AGU não trata de forma igualitária as empresas brasileiras de capital estrangeiro com as empresas brasileiras de capital estrangeiro conforme previsto pela EC nº 06/1995 (SRB, 2014).

Corregedoria-Geral de Justiça fosse suspenso. O magistrado não analisa o argumento levantado pelo Estado de São Paulo (e também da IBÀ e SRB) sobre a ausência de violação ao pacto federativo por compreender que exige uma apreciação do colegiado maior (MELLO, 2014c).

O relator do processo deferiu a liminar pleiteada pelo INCRA e pela União e determinou a suspensão (até o julgamento definitivo da ação) do Parecer nº 461-12-E da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo (MELLO, 2014c). A decisão foi fundamentada a partir das questões que serão expostas a seguir.

Inicialmente, ressaltou que a Lei nº 5.709/1971, apesar do amplo debate no âmbito administrativo, não foi declarada inconstitucional pelo STF em processo objetivo. Desta maneira, o §1º do art. 1º da referida lei tem presunção de constitucionalidade. Portanto, o ato da Corregedoria-Geral de Justiça afastou a incidência de lei federal (que é regulamentado pela União) em apenas um estado da Federação (MELLO, 2014c).

O magistrado externou que existem fundamentos na Constituição Federal para alcançar as restrições previstas na Lei nº 5.709/1971 para pessoas jurídicas brasileiras constituídas com capital estrangeiro. O constituinte originário reservou ao legislador mecanismos para assegurar a soberania nacional<sup>100</sup> (tanto nos fundamentos da República Federativa como no princípio da ordem econômica) (MELLO, 2014c). Acrescenta que, para garantir a efetividade do art. 190 da CF/1988:

[...] pressupõe que, na locução “estrangeiro”, sejam incluídas entidades nacionais controladas por capital alienígena. A assim não se concluir, **a burla ao texto constitucional se concretizará**, presente a possibilidade de criação formal de pessoa jurídica nacional ser suficiente à observância dos requisitos legais, mesmo em face da submissão da entidade a diretrizes estrangeiras – configurando a situação que o constituinte buscou coibir (MELLO, 2014c:9)

Efetuada a descrição da ACO nº 2.463, visualiza-se a atuação de duas representações do agronegócio, a SRB e a IBÁ, que atuam para diminuir a efetividade da norma existente sobre a aquisição e o arrendamento de terras por estrangeiros. A pauta reivindicada por tais grupos, até o momento, não prospera no Supremo Tribunal Federal.

---

<sup>100</sup> O Ministro Marco Aurélio Mello apresentou que a soberania é um princípio que decorre da preocupação com a influência do capital estrangeiro em assuntos sensíveis ao país, como a aquisição de imóveis rurais, durante o arranjo institucional de 1988 (MELLO, 2014c).

### 2.2.2 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 342

Para descrever a ADPF nº 342 houve a sistematização dos seguintes documentos processuais: a) a petição inicial ajuizada pela Sociedade Rural Brasileira (SRB); b) a manifestação da AGU; c) a manifestação do Senado Federal; d) a manifestação da Procuradoria Geral da República (PGR); e) duas petições interlocutórias protocoladas pela SRB; f) uma decisão monocrática proferida pelo relator do processo.

A Sociedade Rural Brasileira (SRB) ajuizou Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)<sup>101</sup> no Supremo Tribunal Federal em face do §1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971 e do Parecer AGU LA-01/2008 por compreender que os mesmos violam preceito fundamental<sup>102</sup>.

A SRB, que requereu ao STF atuar na ACO nº 2463 enquanto *amicus curiae*, ajuizou a presente ação do controle de constitucionalidade. A entidade se apresentou enquanto representante do agronegócio, atuando na reivindicação de políticas públicas favoráveis e na busca por conscientizar a sociedade sobre a importância do setor. Por isso, a entidade justificou que está diretamente relacionada com as violações dos preceitos fundamentais contidos no §1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971.

Diante dos dispositivos questionados, a organização expressa que geraram insegurança jurídica<sup>103</sup> e não estão em conformidade com a CF/1988, violando os seguintes preceitos fundamentais: a) a livre iniciativa; b) o desenvolvimento nacional; c) a livre associação<sup>104</sup>; d) a igualdade e a propriedade<sup>105</sup> (SRB, 2015a).

No que tange a violação da livre iniciativa, a organização disse que houve restrição na possibilidade de aquisição de terras por empresas ‘brasileiras’. O Parecer da AGU incidiu negativamente na economia nacional e na geração de empregos, não

---

<sup>101</sup> A ADPF é uma das ações existentes em sede do controle concentrado e abstrato de constitucionalidade. Tem o objetivo de verificar se determinados atos normativos descumprem e desrespeitam preceito fundamental, caso violem, busca evitar tal lesão.

<sup>102</sup> Preceito fundamentais são os fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil e os direitos e garantias fundamentais individuais.

<sup>103</sup> Nos dizeres da entidade, a insegurança jurídica atinge tanto quem já adquiriu imóveis rurais – que podem ter o registro anulado – quanto para quem pretende adquirir novos imóveis – o que acarreta na diminuição dos investimentos (SRB, 2015a).

<sup>104</sup> Sobre o preceito da liberdade de associação, a SRB afirma que a Lei 5.709/1971 viola tal direito porque pessoas físicas ou jurídicas se verão prejudicadas na tentativa de se associarem; e as pessoas jurídicas já constituídas que contarem com participação de pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras sofrerão interferência em sua autonomia (SRB, 2015a).

<sup>105</sup> A perspectiva da violação dos preceitos da igualdade e da propriedade da SRB já estão explicitados na p. 85.



incentivando a participação de empresas no mercado e na busca por crescimento econômico (SRB, 2015a).

Já sobre o preceito do desenvolvimento nacional, a SRB assegurou que a incidência do §1º causa impacto ao agronegócio e a economia nacional como um todo. As restrições impostas ao capital estrangeiro impactam na renda de produtores rurais (de pequeno, médio e grande porte) - que tem a produção atrelada à viabilidade da agroindústria - e dificulta o financiamento da agropecuária (SRB, 2015a).

A entidade argumentou<sup>106</sup> que o §1º não foi recepcionado pela atual ordem jurídica (SRB, 2015a), pois a CF/1988 adota o local de sede e a constituição sob leis brasileiras para determinar a nacionalidade da pessoa jurídica. Seguindo tal argumentação, analisar o critério da nacionalidade através do capital constituído na pessoa jurídica não tem respaldo Constitucional (SRB, 2015a).

A Advocacia Geral da União (AGU) manifestou que o pedido pleiteado pela SRB deveria ser julgado improcedente. A instituição defendeu que o §1º e o Parecer da AGU não ofendem os preceitos constitucionais elencados pela representação rural (AGU, 2015).

A AGU sustentou que não há violação a livre iniciativa e ao desenvolvimento nacional, pois tais preceitos devem ser analisados com outros de igual importância, como a soberania, a segurança nacional, o interesse nacional e a intervenção do Estado no domínio econômico (AGU, 2015).

Argumentou que a Lei nº 5.709/1971 não impede a aquisição de imóveis rurais por empresas nacionais equiparadas à estrangeiras, apenas exige autorização do INCRA e o atendimento de restrições legais. Ou seja, o dispositivo legal não é incompatível com o direito de propriedade (AGU, 2015).

Sobre o princípio da isonomia, assinalou que a empresa com capital estrangeiro deve ser tratada de maneira especial e restritiva em relação as pessoas jurídicas brasileiras com capital social predominantemente nacional, pois existe evidente desigualdade entre as duas formas. Complementou que se não houver restrição à aquisição de imóveis rurais a empresas cuja maioria do capital é estrangeiro, pode considerar-se ofensa ao princípio da isonomia, tendo em vista, que estrangeiro residente

---

<sup>106</sup> A SRB utiliza os mesmos argumentos apresentados pela IBÁ na ACO nº 2.463 para justificar a revogação do §1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971 pela CF/1988 e a incompatibilidade do Parecer nº AGU LA-01/2010 com o ordenamento jurídico. Ver sobre, na p. 83.

ou autorizado a funcionar no Brasil seriam submetidos à restrições enquanto estrangeiros não residentes ou não autorizados não necessitariam cumprir tais restrições (AGU, 2015).

A AGU afirmou que a Lei nº 5.709/1971, ao regular a aquisição de imóveis rurais por pessoa estrangeira (física e jurídica) e pessoas jurídicas equiparadas à estrangeiras tem a finalidade de proteger a soberania nacional. A entidade se baseou em posicionamento doutrinário diverso do utilizado pela SRB no que tange à noção de soberania nacional, afirmando que a mesma deve ser compreendida enquanto a capacidade eficaz do Estado em manter a sua atuação (AGU, 2015).

Apontou que a CF/1988 deve ser interpretada de forma eficaz e lógica e que não é razoável restringir a aquisição de determinado tipo de propriedade de estrangeiro (como remetido pelo art. 190 da CF/1988), sem que restrinja também a pessoa jurídica com capital social majoritariamente estrangeiro. A instituição concluiu que seu parecer publicado em 2010 tem o intuito de evitar a burla sobre tais restrições (AGU, 2015).

Ao analisar o §1º, a instituição sustentou que o mesmo foi recepcionado pela CF/1988 e não foi revogado pela EC nº 06/1995 porque existem outros dispositivos constitucionais que amparam o regime limitativo da aquisição de terras para empresas sob domínio de capital estrangeiro<sup>107</sup>. Desta maneira, possuem validade no ordenamento jurídico (AGU, 2015).

O Senado Federal manifestou-se apenas pelo indeferimento<sup>108</sup> da medida cautelar pleiteada pela SRB e expressou que traria as considerações sobre o mérito da ação em momento oportuno (SENADO FEDERAL, 2015).

A Procuradoria Geral da República (PGR) aconselhou pela improcedência do pedido formulado pela SRB em decorrência da soberania e segurança nacional, da integridade do Estado Brasileiro e da proteção econômico-social do acesso à terra e de que não há ofensa aos preceitos estipulados pela autora. O órgão do Ministério Público expressou que existem mecanismos constitucionais para limitar a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros feitas de forma indireta<sup>109</sup>, pois a CF/1988 impõe restrições

---

<sup>107</sup> Quais são: art. 1º, I; art. 3º, II; art. 4º, I; *caput* do art. 5º - *contrario sensu* -; art. 170; art. 172; art. 176 e art. 190.

<sup>108</sup> A SRB pleiteou na ação o julgamento de liminar. O Senado Federal se manifestou pela improcedência da liminar com a argumentação de que não existem os requisitos necessários para a concessão, pois a norma questionada já está em vigor e aplicação há 44 anos. Desta maneira, não há *fumus boni iuris* e *periculum in mora* (SENADO FEDERAL, 2015).

<sup>109</sup> Existem duas formas de aquisição de terras por estrangeiro: uma direta, em que o adquirente participa diretamente do negócio jurídico e outra indireta, em que o negócio jurídico é realizado em nome da sociedade brasileira, mas é subordinada à pessoa física ou jurídica estrangeira, como na hipótese de pessoa jurídica com sede no Brasil e constituída sob leis do país, mas com maioria do capital social estrangeiro (PGR, 2015).

jurídicas para os estrangeiros – principalmente para os que não possuem residência no país – e a aquisição da propriedade rural é um destes limites, como exposto pelo art. 190 da CF/1988. A entidade demonstrou que a Lei nº 5.709/1971 estipula as restrições para a aquisição de imóvel rural, conforme determina a CF/1988, e insere as pessoas jurídicas equiparadas à estrangeiros para evitar artifícios legais que contribuiriam com a burla do controle constitucional (PGR, 2015).

A PGR afastou a alegação de que há afronta a isonomia, pois não há igualdade substancial entre pessoas jurídicas brasileiras de capital nacional e pessoas jurídicas brasileiras de capital estrangeiro, portanto há razoabilidade para a discriminação. E afirmou que a livre iniciativa e a liberdade de associação não são valores absolutos, podendo ser relativizados por outros valores constitucionais, como a soberania do país (PGR, 2015).

Até o momento da sistematização dos dados do processo judicial, havia apenas uma decisão monocrática no âmbito da ação, que decide sobre pedido feito pela SRB mediante petição interlocutória.

No dia 13 de junho de 2016, a Sociedade Rural Brasileira solicita nova manifestação da AGU e da Presidência da República no âmbito do processo em decorrência da mudança na gestão da Administração Federal. O entendimento jurídico do novo governo<sup>110</sup> tem concordância com a proposição da ADPF<sup>111</sup> (SRB, 2015b).

O relator do processo, Ministro Marco Aurélio Mello, rejeita o pedido de novo pronunciamento da AGU e da Presidência da República, por entender que não é cabível nova manifestação processual em decorrência da alteração de grupo responsável no Governo Federal, em consonância com o princípio da impessoalidade da Administração Federal (MELLO, 2015).

---

<sup>110</sup> Se referindo ao Governo do Presidente Michel Temer (PMDB) – Presidente Interino de Abril de 2016 à Agosto de 2016 e Presidente em exercício desde Setembro de 2016.

<sup>111</sup> Para justificar que o novo governo tem concordância com a pleito da ADPF, a SRB demonstra dois documentos, quais são: a) O Parecer de Direito Público do então Ministro da Justiça, Alexandre de Moraes (SRB, 2015b). E entrevista do Ministro da Agricultura, Blairo Maggi, ao jornal O Estado de São Paulo que realiza o seguinte pronunciamento: “**Terra para estrangeiros** - Hoje estrangeiro não pode comprar terra. Isso tem uma consequência no crédito, porque os bancos de fora, que emprestam no Brasil, não podem receber as terras como garantia. Porque se tiver que executar a dívida, não pode ficar com a terra. Então, é um problema que precisamos enfrentar. Defendo que pode vender. E a terra comprada pelos estrangeiros será sempre brasileira. Ninguém pode levar. O governo pretende mandar mensagem para regulamentar isso também” Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/coluna-do-estadao/governo-quer-vender-terras-para-estrangeiros/> Acesso 22/01/2017.

Diante do estudo da ADPF nº 342, percebe-se a mobilização da entidade de representação do agronegócio, a SRB, para declarar a inconstitucionalidade do §1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971 e do Parecer nº AGU LA-01/2008 – relativo à aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros. Apesar dos magistrados do STF ainda não se pronunciarem sobre o litígio, percebe-se que as entidades AGU e PGR se manifestaram de forma contrária às demandas reivindicadas pela SRB. O próximo subcapítulo busca compreender a proposição do PL nº 4.059/2012.

### 2.3 A Proposição do Projeto de Lei da Câmara Federal nº 4.059 de 2012

A temática da estrangeirização de terras também gera reflexos no âmbito do Legislativo, na sua função de confeccionar as normas. Existem 7 (sete) Projetos de Lei (PLs) em tramitação no Congresso Nacional que envolvem o tema, a maioria deles com enfoque na questão da aquisição de terras. A proposição dos projetos varia entre os anos de 2007 e 2015. Destes PLs, 6 (seis) foram propostos na Câmara dos Deputados, enquanto um foi proposto no Senado Federal. Destes 7 (sete) projetos, 5 (cinco) tem o intuito de limitar o fenômeno da estrangeirização de terras; enquanto 2 (dois) buscam construir mecanismos mais flexíveis e receptivos aos investimentos estrangeiros no campo brasileiro. Em apertada síntese encontram-se as informações sobre os PLs:

TABELA 03 – PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS QUE BUSCAM LIMITAR O FENÔMENO DA ESTRANGEIRIZAÇÃO DE TERRAS NO BRASIL

| <b>Projeto</b> | <b>Ano</b> | <b>Proposição</b>                       | <b>Intuito</b>  |
|----------------|------------|---|---|
| PL nº 2.289    | 2007       | Deputado Beto Faro (PT/PA)              | Busca revogar a Lei 5.709, de 1971, e apresentar aspectos mais restritivos e de maior controle na aquisição e arrendamento de pessoas estrangeiras no Brasil; |
| PL nº 2.376    | 2007       | Deputado Carlos Alberto Canuto (PSC/AL) | Busca proibir a compra de terra por pessoas estrangeiras que tenham o intuito de produzir agroenergia.  |
| PL nº 3.483    | 2008       | Deputada Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM)  | Busca propor restrições e limitações sobre a aquisição de terras por estrangeiros e   |

|             |      |  |  |
|-------------|------|--|--|
|             |      |  | aumentar o controle da União sobre esses territórios.  |
| PL nº 4.240 | 2008 | Deputado Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB/SP) | Propiciar a discussão da temática para limitar a aquisição e arrendamento das terras estrangeiras. |
| PL nº 1.053 | 2015 | Deputado Cláudio Cajado (DEM/BA)               | Busca estender às limitações da lei 5.709, de 1971, também para situações de posse.                |

Fonte: BRASIL, 2007a; BRASIL, 2007b; BRASIL, 2008a; BRASIL, 2008b; BRASIL, 2015a.

Sistematização: Autor. Data: 06/07/2016.

TABELA 04 – PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS QUE FLEXIBILIZAM A AQUISIÇÃO E ARRENDAMENTO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS

| <b>Projeto</b> | <b>Ano</b> | <b>Proposição</b>  | <b>Intuito</b>  |
|----------------|------------|--|---|
| PL nº 4.059    | 2012       | Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural | Busca flexibilizar a aquisição de terras por estrangeiros; acaba com a limitação das empresas brasileiras com capital internacional. Tal projeto corre em medida de urgência.                         |
| PL nº 590      | 2015       | Senador Waldemir Moka (PMDB/MS)  | Busca regular a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil. Segue a mesma justificativa e proposição do PL nº 4.059. |

Fonte: BRASIL, 2012; BRASIL, 2015b. Sistematização: Autor. Data: 06/07/2016.

O presente estudo dará enfoque na proposição normativa do PL nº 4.059, de 2012, pelos seguintes motivos: tal PL está sob regime de urgência nas votações da

Câmara<sup>112</sup>; os outros seis projetos estão apensados a ele; e é resultado da Subcomissão Especial que tinha o intuito de analisar e propor medidas sobre a aquisição de terras por estrangeiros (a SUBESTRA).

Enquanto delimitação haverá enfoque na Subcomissão SUBESTRA, pois o seu relatório final foi a justificativa para a proposição do PL nº 4.059/2012 e possui documentos relevantes para perceber as argumentações das representações do agronegócio que atuam no Câmara dos Deputados. Neste sentido, pretende-se apresentar qual a composição da subcomissão; quais são os debates e motivos que permeiam as discussões; e para finalizar apresentar os fundamentos valorativos que justificam o PL nº 4.059/2012 e quais são os tópicos legais que pretendem modificar.

### 2.3.1 Composição da SUBESTRA

A SUBESTRA constituiu-se em uma subcomissão especial da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) com o objetivo de analisar e propor medidas sobre o processo de aquisição de imóveis rurais e suas formas de uso por pessoas físicas e jurídicas. As suas atividades ocorreram em 240 dias durante a 54ª legislatura e na 1ª e 2ª sessão legislativa ordinária, ou seja, nos anos de 2011 e 2012<sup>113</sup>.

A subcomissão foi constituída por seis deputados federais titulares e outros seis suplentes. A tabela abaixo tem o intuito de apresentar quais foram os 12 deputados que atuaram na temática. Os seis deputados federais titulares terão destaques, com a apresentação de breve resumo sobre a sua atuação profissional e representativa, a partir da síntese da biografia divulgada no site da Câmara dos Deputados.

---

<sup>112</sup> Conforme informações no *site* da Câmara Federal: “O regime de urgência dispensa algumas formalidades regimentais. Para tramitar neste regime, a proposição deve tratar de matéria que envolva a defesa da sociedade democrática e das liberdades fundamentais; tratar-se de providência para atender a calamidade pública; de Declaração de Guerra, Estado de Defesa, Estado de Sítio ou Intervenção Federal nos estados; acordos internacionais e fixação dos efetivos das Forças Armadas, entre outros casos. Uma proposição também pode tramitar com urgência, quando houver apresentação de requerimento nesse sentido. Caso a urgência seja aprovada, a proposição será colocada na Ordem do Dia da sessão deliberativa seguinte, mesmo que seja no mesmo dia”. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/regime-de-tramitacao> Acesso em 25/01/2017.

<sup>113</sup> Documentos da SUBESTRA disponíveis em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/conheca-a-comissao/subcomissoes/subcomissoes-extintas/subestra> > Acesso em 15/01/2017.

TABELA 05 – PERFIL DOS DEPUTADOS FEDERAIS QUE ATUARAM NA  
SUBESTRA

| PARLAMENTARES TITULARES                   |  |
|---|--|
| Parlamentar                               | Perfil   |
| Beto Faro<br>(PT/PA) <sup>114</sup>       | É agricultor familiar. Deputado federal desde 2003 e desde 1987 é filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT). Já foi presidente de organizações de trabalhadores, dentre elas: a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do estado do Pará (FETAGRI) e da Central Única de Trabalhadores (CUT) em Belém. Foi o autor do PL nº 2.289/2007.  |
| Homero Pereira<br>(PSD/MT) <sup>115</sup> | Era produtor rural e técnico em agropecuária. Foi deputado federal de 2007 até outubro de 2013, quando faleceu. Foi presidente da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) em março de 2011. Já foi presidente de diversas entidades de produtores rurais: Sindicato Rural em Alto Araguaia (MT), da Federação da Agricultura de Mato Grosso, e vice-presidente da Confederação Nacional da Agricultura (CNA). |
| Josué Bengtson<br>(PTB/PA) <sup>116</sup> | É pastor evangélico. Deputado Federal nos seguintes períodos: 1999-2007; 2011 até a atualidade. Já foi presidente dos Ministros Evangélicos do Brasil entre 1987 e 1988. É atual secretário da FPA.  |
| Hélio Santos<br>(PSD/MA)                  | É agropecuarista. Foi deputado federal entre 2011 e 2014.  |
| Marcos Montes<br>(PSD/MG)                 | É médico e professor de medicina. É deputado federal de 2007 até a atualidade. Presidente da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) <sup>117</sup> .   |
| Moreira Mendes<br>(PSD/RO)                | Agropecuário, advogado e empresário de hotelaria. Foi deputado entre 2007 e 2014. Já atuou na representação de sindicato de empresas de turismo em Rondônia. Já foi presidente da FPA.   |
| PARLAMENTARES SUPLENTE                    |  |
| Abelardo Lupion (DEM/PR)                  |  |

<sup>114</sup> Foi o relator da SUBESTRA.

<sup>115</sup> Foi o presidente da SUBESTRA.

<sup>116</sup> Foi o vice-presidente da SUBESTRA.

<sup>117</sup> Na data da sistematização do perfil dos parlamentares, o médico Marcos Montes (PSD/MG) era o Presidente da Frente. No entanto, no ano de 2017, deixou de ocupar tal cargo.

|                             |
|-----------------------------|
| Onyx Lorenzoni (DEM/RS)     |
| Reinaldo Azambuja (PSDB/MS) |
| Reinhold Stephanes (PSD/PR) |
| Valmir Assunção (PT/BA)     |
| Zé Silva (PDT/MG)           |

Fonte: Biografia dos autores no site do congresso<sup>118</sup>. Sistematização: Autor. Data: 10/01/2017.

Sobre o perfil dos parlamentares que compõe a SUBESTRA, duas questões merecem destaques: a) a representatividade da bancada ruralista na discussão sobre a aquisição de terras por estrangeiros; b) o predomínio, entre os parlamentares titulares da comissão, do Partido Social Democrático (PSD).

Sobre a representatividade dos denominados produtores rurais, dois se identificam enquanto agropecuaristas e um enquanto produtor rural – terminologias associadas à proprietários de terras que tem a produção voltada ao agronegócio. Enquanto apenas um se identifica enquanto agricultor familiar.

O predomínio de representantes do agronegócio é perceptível quando se observa a participação dos parlamentares na Frente Parlamentar da Agropecuária. Ao analisar a composição dos deputados federais que atuavam na FPA durante a 54ª legislatura, percebe-se que todos os seis titulares<sup>119</sup> eram membros da frente parlamentar e que somente um dos seis suplentes não integrava tal frente (o deputado Valmir Assunção, PT-BA). Dos titulares, três já atuaram enquanto presidentes da frente, Homero Pereira (PSD-MT), Moreira Mendes (PSD-RO) e Marcos Montes (PSD-MG). Ou seja, as discussões da SUBESTRA foram hegemônicas por integrantes de tal frente.

<sup>118</sup> Deputados e sites da biografia: Beto Faro (PT-PA) <[http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts\\_deputados\\_biografia?pk=141335](http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=141335)>; Hélio Santos (PSD-MA): <[http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts\\_deputados\\_biografia?pk=160590&tipo=1](http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=160590&tipo=1)> Marcos Montes (PSD-MG): <[http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts\\_deputados\\_biografia?pk=141500](http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=141500)> Homero Pereira (PSD-MT): <[http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts\\_deputados\\_biografia?pk=141448&tipo=1](http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=141448&tipo=1)> Josué Bengtson (PTB-PA): <[http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts\\_deputados\\_biografia?pk=141448&tipo=1](http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=141448&tipo=1)> Moreira Mendes (PSD-RO): <[http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts\\_deputados\\_biografia?pk=141448&tipo=1](http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=141448&tipo=1)>. Acesso 15/01/2017.

<sup>119</sup> Beto Faro (PT/PA) apesar de estar inscrito na Frente Parlamentar da Agricultura na 54ª legislatura, já não estava mais na 55ª, e apesar da frente corresponder aos interesses do agronegócio, o parlamentar historicamente atuou na defesa da agricultura familiar.



Durante a 54ª legislatura (período de 2011 à 2014,) a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) era composta por 191 deputados federais e 11 senadores. Através de informações obtidas pelo site institucional da FPA (no item história e objetivo) é possível apresentar algumas informações sobre a frente<sup>120</sup>.

Segundo os dados da FPA, a mesma tem as suas origens na Assembleia Nacional Constituinte, com os parlamentares da Frente Ampla Ruralista, que se mobilizaram para que a legislação assegurasse os direitos de propriedade. Após diversas nomenclaturas, em 2008 foi denominada Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e se constitui enquanto fórum de caráter suprapartidário para promover e aprimorar a legislação sobre o setor agrícola<sup>121</sup>.

O objetivo da FPA<sup>122</sup> é **o de estimular a ampliação de políticas públicas para o desenvolvimento do agronegócio nacional**. Dentre as prioridades atuais estão a modernização da legislação trabalhista, fundiária, tributária, além da regulamentação da questão de terras indígenas e áreas quilombolas, para garantir a segurança jurídica necessária à competitividade do setor (FPA, online:2016 - grifo nosso).

Sobre o predomínio dos parlamentares filiados ao Partido Social Democrático (PSD), é importante pontuar qual o projeto político que tal partido prevê para o campo brasileiro. O partido consta enquanto princípio e valor<sup>123</sup> (divulgados no site institucional) a seguinte reflexão sobre a política agrícola:

**O PSD aposta na agricultura e na pecuária – como parte da cadeia produtiva do agronegócio** – que libertou do atraso histórico as populações do campo, transformando antigos proprietários rurais em empresários e criando uma nova classe de trabalhadores especializados e valorizados. Mas fazemos questão de lembrar e valorizar a multidão de pequenos produtores, uma classe batalhadora que carrega o Brasil nas costas (PSD, online:2016 - grifo nosso).

<sup>120</sup> Site institucional da Frente Parlamentar da Agropecuária: <http://www.fpagropecuaria.org.br/> Acesso 25/01/2017.

<sup>121</sup> Disponível em: <http://www.fpagropecuaria.org.br/fpa> Acesso: 25/01/2017.

<sup>122</sup> Conforme estatuto da FPA a entidade possui as seguintes finalidades: “I – acompanhar a política oficial de desenvolvimento da agricultura nacional manifestando-se quanto aos seus aspectos mais importantes de sua aplicabilidade; II – promover debates, simpósios, seminários e outros eventos pertinentes ao exame da política de desenvolvimento da agricultura nacional, divulgando seus resultados; III – promover o intercâmbio com instituições semelhantes e parlamentos de outros países, visando o aperfeiçoamento recíproco das respectivas políticas agrícolas; IV – procurar, de modo contínuo, o aperfeiçoamento da legislação referente à agricultura nacional, influenciando no processo legislativo a partir das comissões temáticas nas duas Casas do Congresso Nacional; V – conhecer e auxiliar na divulgação de novos métodos e processos que fomentem a agricultura nacional; e VI – apoiar as instituições interessadas no desenvolvimento da agricultura nacional, junto a todos os Poderes, inclusive em questões orçamentárias nos casos das entidades públicas” <sup>122</sup> Disponível em: <http://www.fpagropecuaria.org.br/fpa> Acesso: 25/01/2017.

<sup>123</sup> Disponível em: <http://psd.org.br/principios-e-valores/> Acesso 25/01/2017.

Desta maneira, percebe-se que a composição da SUBESTRA foi hegemonizada pela Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e com predomínio do Partido Social Democrático (PSD). Portanto, há a valorização de produtores rurais associados ao agronegócio.

### 2.3.2 As discussões no âmbito da SUBESTRA

Para a apresentação dos debates, reflexões e proposições existentes no âmbito da SUBESTRA foram analisados os seguintes documentos: o primeiro relatório da subcomissão feito pelo parlamentar Beto Faro (PT-PA); sete emendas ao anteprojeto; duas complementações ao primeiro relatório; e o voto em separado do Deputado Marcos Montes (PSD-MG), que se tornou o relatório final e ensejou na tramitação do PL nº 4.059/2012.

#### **a) Relatório Inicial – Relator Beto Faro (PT-PA)**

Inicialmente, Beto Faro (PT-PA) apresentou que a subcomissão tem o objetivo de produzir um relatório que possa contribuir com o aperfeiçoamento das políticas públicas voltadas para a questão da compra e arrendamento de terras rurais buscando solucionar os conflitos que envolvem a temática (FARO, 2011b).

Tais reflexões e proposições são oriundas de sete audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados que contou com a participação de representantes de órgãos públicos e do setor privado para analisar o tema. As audiências contaram com a participação das seguintes instituições e entidades: a AGU, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o INCRA, o Ministério da Indústria e do Comércio Exterior (MDIC), o Ministério das Relações Exteriores, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), a Associação Brasileira de Florestas Plantadas (ABRAF), a União da Indústria da Cana-de-Açúcar (UNICA), a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF), a Institutos de Registros Imobiliários do Brasil (IRIB), a BRACELPA (Associação Brasileira de Celulose e Papel) e consultor jurídico. A síntese dos pronunciamentos destas organizações está no Apêndice I).

Beto Faro (PT-PA), apresentou o relatório com uma síntese das audiências públicas, uma explanação sobre a aquisição de terras por estrangeiros de forma global e no Brasil, uma conclusão e finalizou apresentando um anteprojeto de lei.

Na síntese das audiências públicas estabeleceu: a) que há necessidade de um novo marco legal sobre o tema; b) existe necessidade do poder público contar com informações mais precisas sobre a posse de terras por estrangeiros; c) é necessário evitar a aquisição por fundos soberanos e empresas estatais; d) as terras adquiridas continuam sujeitas à legislação do Brasil e portanto, o Estado pode implementar políticas públicas nestes imóveis rurais; e) apontou que alguns participantes ressaltaram os efeitos nocivos do Parecer da AGU publicado em 2010 sobre os novos investimentos no agronegócio brasileiro; f) outros participantes apontaram que a aquisição de terras por estrangeiros provoca a concentração da terra, a volatilidade dos preços dos alimentos e a insegurança alimentar; g) afirmou que as entidades que apresentaram propostas sugerem que não se deve diferenciar empresas nacionais em decorrência da origem do capital e que não se deve exigir aprovação prévia de investimentos ou controle prévio (FARO, 2011b).

Beto Faro (PT-BA) afirmou que a legislação deve ser estabelecida com o propósito de garantir a segurança nacional e alimentar em prol do povo brasileiro. Seu relatório é feito com base em estudos da FAO e do Banco Mundial, apresentando que o momento é de preocupação com a questão da segurança alimentar, principalmente em decorrência da elevação dos preços dos alimentos, da crise de produção que afetou alguns países e do aumento da pobreza mundial, principalmente no meio rural (FARO, 2011b).

Afirmou que, nos últimos anos, houve o aumento da produção de alimentos de origem animal e destinada aos biocombustíveis, que geram a diminuição da produção de alimentos para o consumo humano (a demanda) e ocupam áreas que anteriormente eram destinadas para a produção de outros cultivos alimentares. Conjugado a isso, pontuou que há uma concentração da produção agrícola, em que poucas empresas transnacionais detêm a fabricação de insumos e de produtos agrícolas, o que promove a especulação no mercado das *commodities*. Tal contexto é de preocupação com a ameaça de que a produção de alimentos não atenda a sua demanda mundial (FARO, 2011b).

O parlamentar afirmou que a tendência mundial de aquisição de terras por estrangeiros é seguida no Brasil, pois é um país que conta com 15% das terras agricultáveis não exploradas do mundo e há abundância de recursos naturais, o que gera o interesse de investidores internacionais (FARO, 2011b).

Apresentou o levantamento divulgado pela base de dados do INCRA de que mais de 4 milhões de hectares estão sob a posse de estrangeiros. Complementou que tais dados não refletem a situação real do problema porque não há um efetivo aparato fiscalizatório e é grande o número de empresas brasileiras criadas que pertencem a ‘laranjas’. Ressalta que o próprio INCRA afirma que o volume de terras possivelmente é três vezes maior do que o identificado (FARO, 2011b).

Outro apontamento feito pelo parlamentar decorre das regiões que despertam maior interesse das multinacionais. O deputado federal afirmou que o interesse está localizado em terras produtivas do Centro-Oeste e do Sudeste. A presença do capital internacional já elevou o preço das terras em cerca de 300% em algumas regiões, especialmente no Centro-Oeste (FARO, 2011b).

O relator chamou atenção para a questão das empresas brasileiras constituídas por capital estrangeiro. Afirmou que é recorrente a criação de empresas brasileiras por prepostos estrangeiros com o intuito de adquirir terras com mais facilidade. Pontuou que tal prática deve ser combatida por caracterizar negócio jurídico simulado. Reforça tal argumento ao utilizar o Parecer da AGU editado em 2008 que busca considerar tais situações que caracterizam fraude ao negócio jurídico (FARO, 2011b).

Na conclusão sobre as audiências públicas, o relator encontrou quatro fundamentações que merecem destaque: a) há a confirmação sobre a necessidade de novo marco legal sobre a temática, que vise a segurança jurídica, sem desconsiderar a soberania nacional e a preocupação com a segurança alimentar; b) afirmou ter ficado evidente a precariedade dos dados e informações sobre a quantidade de terras já adquiridas por estrangeiros, o que expõe a fragilidade do aparato fiscalizatório e evidencia a necessidade de realizar o levantamento destas terras, aprimorando os instrumentos de controle; c) expôs a necessidade de novo marco jurídico sobre a situação das empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro. Afirmo que o Parecer da AGU, publicado em 2010, gerou um duplo efeito, colocou fim ao descontrole da aquisição feita por tais grupos, mas gerou efeitos nocivos sobre os novos investimentos ao agronegócio brasileiro; d) afirmou que é necessário estabelecer limites para a aquisição de terras por estrangeiros, inclusive as pessoas jurídicas brasileiras equiparadas à estrangeiras. Mas pontuou que é possível excepcionar tais limites em determinadas situações (FARO, 2011b).

O relator Beto Faro (PT-BA) apresentou o seu anteprojeto de lei sobre o tema. Destacam-se os seguintes pontos:

1. Permanece a regulação legal sobre a aquisição e arrendamento de terras feitas por pessoas jurídicas brasileiras da qual participem pessoa estrangeira que tenha a maioria do seu capital social (FARO, 2011b).

2. Retira as restrições da lei aos casos em que o imóvel é oferecido como garantia real de financiamento contraído com instituições financeiras controladas por capital estrangeiro. Com a exceção da transferência definitiva (FARO, 2011b).

3. Flexibiliza o limite de aquisição e arrendamento. Aponta que o limite para as pessoas estrangeiras e ONGs serão de 50 módulos fiscais<sup>124</sup> com o limite de 2.500 hectares. O limite para pessoas jurídicas brasileiras equiparadas à estrangeiras seria de 100 módulos fiscais com o limite máximo de 5.000 ha (FARO, 2011b).

4. Amplia as situações em que é dispensada a autorização prévia. Apresenta que, nos casos de arrendamento, a dispensa é de 4 módulos fiscais; para a aquisição, o limite que não exige autorização prévia é de 10 módulos fiscais (FARO, 2011b).

5. Permanece as limitações impostas pela Lei n° 5.709 ,de 1971, que envolvem a porcentagem da área sobre o município. Limite de 25% da área do município de posse de estrangeiros e o limite de 10% da área do município para estrangeiros com a mesma nacionalidade (FARO, 2011b).

6. Pessoas jurídicas equiparadas a estrangeiros não estarão sujeitas as restrições impostas pela Lei n. 5.709 se tiverem efetuados os negócios jurídicos entre 22/01/1999 até 28/10/2010, desde que, atendam a função social e as aquisições sejam comprovadas por escritura pública ou instrumento particular protocolado em registro competente no período (FARO, 2011b).

7. Afirma que os cartórios deverão realizar o levantamento em 180 dias de todas as aquisições por estrangeiros feitas até a data anterior a vigência da lei (FARO, 2011b).

8. As empresas brasileiras deverão no momento da aquisição de imóvel firmar declaração de que não se enquadram na legislação específica que trata a aquisição de imóvel rural por estrangeiro, sob pena de nulidade do ato e falsidade ideológica. Tal declaração tem o intuito de controlar a aquisição feita por empresas brasileiras constituídas sob capital estrangeiro (FARO, 2011b).

---

<sup>124</sup> Módulo fiscal constitui em unidade de medida em que o valor é fixado pelo INCRA para cada município, levando em consideração: a) a exploração predominante do município; b) a renda que é obtida por essa exploração; c) análise de outras explorações não predominantes no município. No Brasil, o módulo fiscal tem a variação de 5 a 110 hectares. Disponível em: <https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal> Acesso: 15/03/2017.

Após a apresentação do relatório inicial da SUBESTRA adentra-se na descrição das propostas de emendas modificativas e no parecer complementar feito pelo relator. Os parlamentares que compuseram a SUBESTRA, representantes do agronegócio, protocolaram requerimentos para modificar o relatório feito pelo relator, Dep. Beto Faro (PT/PA). A principal reivindicação destes parlamentares é garantir a não incidência da lei sobre as pessoas jurídicas brasileiras constituídas de capital estrangeiro. A sistematização das emendas modificativas e a resposta feita pelo relator sobre as mesmas encontra-se no Apêndice II.

**b) O voto em separado do Deputado Marcos Montes (PSD-MG)**

O parlamentar e ex-presidente da Frente Parlamentar da Agropecuária, Marcos Montes (PSD-MG), apresentou voto em separado, com relatório e anteprojeto diferentes do relator Beto Faro (PT-PA). Na justificativa pontuou que o Brasil ocupa posição singular na temática pois possui terras à preços relativamente baixos, tem vocação para a produção agrícola e tem um quadro institucional que dá segurança aos investidores externos (MONTES, 2012).

O parlamentar elencou os riscos levantados nas audiências públicas: a soberania nacional, a imigração maciça, o desabastecimento, a devastação do meio ambiente, a volatilidade dos preços dos alimentos, a concentração fundiária e a reforma agrária. Depois, produziu os contra-argumentos (MONTES, 2012).

Afirmou que não há risco à soberania nacional. Conforme os dados divulgados pelo INCRA, apenas 0,51% do território nacional estão em mãos de estrangeiros. Desta forma, estaria longe de representar ameaça à soberania. A título comparativo, afirma que as terras indígenas ocupam 12,6% do território nacional. O parlamentar expõe que o fato de uma área pertencer à estrangeiro não implica na perda da soberania nacional, porque o Estado continua com a faculdade de desapropriação quando a área não cumprir a sua função social (MONTES, 2012).

Sobre o risco da imigração maciça para trabalhar nas propriedades adquiridas, afirma tratar de prerrogativa do Estado em conceder ou não os vistos de trabalhos para estes estrangeiros. Já sobre o desabastecimento em decorrência da exportação de *commodities* pelas empresas estrangeiras, afirma tratar-se de risco irrelevante tendo em vista que o Brasil é o país que mais exporta alimentos do mundo; um dos que menos possuiu insegurança alimentar e os preços dos alimentos são relativamente baixos (MONTES, 2012).

O Deputado Marcos Montes (PSD-MG) defendeu que a origem do capital do possuidor de terras não gera ameaça ao meio ambiente porque tais proprietários estão sujeitos às imposições da legislação ambiental. Sobre a volatilidade dos preços dos alimentos, pontuou que não há associação entre a nacionalidade do possuidor de terras com tal fenômeno. É decorrência da oferta e demanda mundial de *commodities* e atuação de fundos nas bolsas de valores (MONTES, 2012).

O parlamentar expôs que o aumento da concentração fundiária decorre do fenômeno de mercado e é decorrência global. Os agricultores devem reduzir os custos da produção e uma das formas de atingir tal meta é aumentar a escala da produção, o que exige grande quantidade de terras. Sobre a reforma agrária, afirmou que é um risco de pouca significância porque o país tem um grande estoque de terras para assentar famílias (MONTES, 2012).

Em contrapartida aos riscos enunciados, defendeu que a aquisição de terras por estrangeiros traz inúmeras oportunidades. Analisa que a demanda mundial por produtos agrícolas (alimentos, biocombustíveis, fibras, produtos florestais etc.) cresce mais rápido do que a capacidade de produzir. O Brasil tem condições de propiciar o aumento da oferta de tais produtos porque conta com terra, tecnologia e água. Complementou que o mundo depende do Brasil para se alimentar mas falta capital para investir. Desta maneira, apresenta que o país necessita de capital externo para aproveitar tal oportunidade (MONTES, 2012).

O parlamentar afirmou que o Parecer da AGU comprometeu o crescimento de investimentos no setor agrícola. Como exemplo, pontuou a redução de investimentos no setor florestal e sucroalcooleiro. Também afirmou que inviabilizou o uso da terra como garantia para o capital repassado por bancos, empresas e fundos de investimentos estrangeiros, o que provocou o encarecimento do crédito para o produtor brasileiro. Finalizou que tal normativa gerou insegurança jurídica para as operações feitas anteriormente, mas que não foram concretizadas (MONTES, 2012).

Desta maneira, o parlamentar apresenta o anteprojeto. As principais informações são as seguintes:

1. Excluiu a regulação legal sobre a aquisição e arrendamento de terras feitas por pessoas jurídicas brasileiras, da qual participem pessoa estrangeira que tenha a maioria do seu capital social (MONTES, 2012). Desta maneira, não há restrição para a doação de terras públicas para empresas brasileiras constituídas com capital estrangeiro.

2. Permaneceu a proposta de Beto Faro (PT-PA), retirando a incidência da lei nos casos em que o imóvel é oferecido como garantia real de financiamento contraído com empresas financeiras controladas por capital financeiro. Com a exceção da transferência definitiva (MONTES, 2012).

3. Não apresentou limites numéricos sobre a aquisição e arrendamento de imóveis rurais por pessoas estrangeiras. O único limite seria o de 25% da área do município que pode ser adquirida por estrangeiro. Ampliou de 40% para 45% o limite imposto sobre a área do município que pode ser adquirida por pessoas da mesma nacionalidade (MONTES, 2012).

4. Manteve a dispensa de autorização prévia nos casos de arrendamento de até 4 módulos fiscais e 10 módulos fiscais para a aquisição como proposto por Beto Faro, PT-PA (MONTES, 2012).

6. Convalidou as aquisições e arrendamentos de imóveis rurais celebrados por pessoas físicas ou jurídicas brasileiras (incluindo as constituídas por capital social estrangeiro) feitas durante a vigência da Lei n. 5.709/71 (MONTES, 2012).

7. Não apresentou mecanismos para construir informações e dados sobre o número da área que pertence à estrangeiros, para atuar no controle e fiscalização destas.

O voto do relator Beto Faro (PT-PA), que já flexibilizava a aquisição de terras por estrangeiros quando comparado com a Lei n° 5.709, de 1971, foi rejeitado pelos parlamentares da SUBESTRA. Em contrapartida, o voto em separado, feito pelo parlamentar Marcos Montes (PSD-MG), foi aprovado e ensejou na proposição do PL n° 4.059, de 2012, com a redução de inúmeras restrições à aquisição de terras por estrangeiros, como visto anteriormente.

O PL n° 4.059/2012 é oriundo das reivindicações dos parlamentares defensores do agronegócio, que reivindicam a flexibilização da norma sobre a aquisição de terras por estrangeiros. Os motivos, os interesses e os argumentos levantados por tais representações constitui no desafio do próximo capítulo.



## CAPÍTULO 03

### A ATUAÇÃO DAS REPRESENTAÇÕES DO AGRONEGÓCIO NA FLEXIBILIZAÇÃO DAS NORMAS SOBRE A ESTRANGEIRIZAÇÃO DE TERRAS

#### **3.1 Representações do agronegócio: a atuação para flexibilizar a estrangeirização de terras**

Diante da revisão bibliográfica sobre a temática da estrangeirização de terras (feita no capítulo 01) e do esforço descritivo das disputas normativas que envolvem a temática realizadas no âmbito do Judiciário e do Legislativo (capítulo 02) ficam as seguintes perguntas para cumprir o objetivo da pesquisa: quais são as representações do agronegócio que atuam nessa disputa? Como as representações patronais se manifestam nessa reivindicação por dizer as leis? Quais são os seus objetivos? Quais são as intenções nesta disputa? Quais argumentos são elencados através do fenômeno?

##### 3.1.1 As formas de atuação das classes dominantes rurais para realizar a disputa normativa

Através da pesquisa percebem-se manifestações de entidades que buscam representar o setor rural e também o setor florestal, que atuam no âmbito do Legislativo e do Judiciário<sup>125</sup>. As formas de atuação de tal grupo aparecem no fenômeno principalmente através da Sociedade Rural Brasileira (como o ajuizamento da ADFP n° 342 e do pedido de admissibilidade enquanto *amicus curiae* na ACO n° 2.463), da Indústria Brasileira de Árvores (através do pedido de admissibilidade enquanto assistente do Estado de São Paulo na ACO n° 2.463) e da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), conhecida como bancada ruralista, na proposição do PL n° 4.059 de 2012 (resultado da SUBESTRA).

Neste caso, as entidades atuam de maneira bastante semelhante, apresentando, em regra, os mesmos discursos, objetivos e pautando as mesmas modificações normativas. Há uma articulação entre o setor rural e o setor florestal<sup>126</sup>, na

---

<sup>125</sup> Há percepção da atuação de que representações atuam também em outros espaços institucionais, como o Executivo, e em espaços de disputas discursivas e de informação, como a mídia.

<sup>126</sup> O setor rural constitui nas atividades típicas do agronegócio, na pecuária e agropecuária. Já o setor florestal é recente e decorre da produção de madeira, celulose, florestas plantadas, compensação de carbono, dentre outros.

representação do agronegócio. A presente dissertação dará enfoque às entidades representativas do agronegócio que representam o setor rural, dando ênfase nas seguintes entidades representativas do agronegócio: a Frente Parlamentar da Agropecuária, chamada também de bancada ruralista, e a Sociedade Rural Brasileira (SRB).

#### a) **A Frente Parlamentar da Agropecuária, a bancada ruralista**

Diante da composição da SUBESTRA (ver p. 94), percebe-se que há uma hegemonia de membros integrantes da Frente Parlamentar da Agropecuária, que, como visto anteriormente, tem o objetivo de promoção do agronegócio. Desta maneira, pode-se dizer que o relatório final que originou o PL n° 4.059 de 2012 é fruto de tal Frente.

João Marcelo Intini e Uelton Francisco Fernandes (2013:87-88) apresentam que as Casas do Congresso Nacional permitem o agrupamento de parlamentares em decorrência de interesses próximos, circunstanciais ou permanentes, através das Frentes Parlamentares. Neste sentido: “a articulação política do agronegócio no Parlamento brasileiro, comumente denominada de ‘bancada ruralista’, encontra-se institucionalizada através da Frente Parlamentar da Agropecuária - FPA” (INTINI, FERNANDES, 2013:87-88).

Percebe-se que a banca ruralista se destacou no cenário nacional nos debates da Assembleia Nacional Constituinte, organizando-se em uma mobilização patronal de empresários e grandes proprietários de terras, com o intuito de representar os interesses patronais (BRUNO, LACERDA, CARNEIRO, 2012:526). Tal bancada é resultado de uma representação direta de seus integrantes (proprietários, empresários rurais e agronegócio) no Congresso Nacional, exprimindo seus próprios interesses (BRUNO, LACERDA, CARNEIRO, 2012:522) e conta ainda com uma rede de sociabilidade sobre atividades profissionais, incluindo diversas profissões como agricultores, empresários, advogados e médicos (BRUNO, LACERDA, CARNEIRO, 2012:528). Tal representação direta e sociabilidade profissional são percebidas no âmbito da composição da SUBESTRA, que conta com produtores rurais e também com médico.

Sobre os objetivos e a composição da FPA encontra-se:

No escopo de defender a propriedade privada e a expansão capitalista, a articulação é ampliada com a adesão de representantes dos setores empresariais. Segundo levantamento do Departamento Intersindical da Assessoria Parlamentar – DIAP, um em cada três parlamentares da legislatura 2011-2015 é proprietário ou sócio de algum estabelecimento comercial,

industrial, de prestação de serviços, proprietário de fazenda ou de indústria agropecuária. Esta configuração se reflete na composição da Frente da Agropecuária: pelo menos um terço dos membros da FPA se apresenta também como empresário, isto é, como proprietários ou sócios de agroindústria ou indústrias vinculadas ao setor, com a de alimentos, sendo que 24 se autoidentificam como empresários rurais (INTINI, FERNANDES, 2013:88).

Percebe-se uma pluralidade de partidos políticos das mais distintas orientações políticas<sup>127</sup> e de Estados de origem<sup>128</sup>. A bancada ruralista tem bastante expressividade nas instâncias do poder e representação na classe patronal, como a CNA e na SRB (INTINI, FERNANDES, 2013:95).

Diante de tal expressividade, a bancada ruralista, sob a forma da FPA, busca modificar legislações com o discurso neoliberal<sup>129</sup> (INTINI, FERNANDES, 2013:87), constituindo a Comissão de Agricultura (que possuía a subcomissão da SUBESTRA), enquanto seu espaço privilegiado para promover tais atuações (INTINI, FERNANDES, 2013:87). A intenção da bancada ruralista em modificar a Lei n° 5.709 de 1971, no que tange à aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros, constitui-se em uma das alterações legislativas organizadas pelo grupo com o intuito de implementar projetos neoliberais para o campo brasileiro, sob o discurso da livre iniciativa<sup>130</sup>.

A atuação da bancada ruralista nos fenômenos atuais remete ao estudo de Vitor Nunes Leal, no seu livro *Coronelismo, Enxada e Voto*, escrito em 1949. Este permite compreender as origens da ligação entre os grandes proprietários rurais e o poder político durante a República, permitindo uma atualização a partir do surgimento do agronegócio.

---

<sup>127</sup> Os partidos políticos com a maior representação na FPA entre 2011 e 2015 são: PMDB e PSD. Para além destes partidos, outros 15 contam com parlamentares que integram a Frente (INTINI, FERNANDES, 2013:89).

<sup>128</sup> “A maior representação vem justamente de regiões onde se observa o maior avanço capitalista e neoliberal na agricultura brasileira, dando suporte à defesa da agenda de modernização conservadora do agronegócio” (INTINI, FERNANDES, 2013:90).

<sup>129</sup> Alguns exemplos sobre tal atuação: “Legislação sobre o seguro rural (Lei 10.823/2003; Leis Complementares 126/2007 e 137/2010); a produção, cultivo e comercialização de organismos geneticamente modificados – OGM (Lei 11.105/2005); Lei de Sementes e Mudanças e a Lei de Cultivares, que fortalecem os monopólios das corporações internacionais e atentam contra a biodiversidade (Lei 10.711/2003 e 9.456/1997), novo Código Florestal (Lei 12.651/2012)” (INTINI, FERNANDES, 2013:87).

<sup>130</sup> Percebe-se nesta atuação da bancada ruralista que há o incentivo aos ideários neoliberais, no entanto, não se pode dizer que os interesses patronais são orientados exclusivamente pelo neoliberalismo. Como se observa: “Mais mercado e menos Estado, reivindicam os porta-vozes do patronato rural, para quem a livre iniciativa é a garantia para a construção de uma institucionalidade. Entretanto, ainda prevalece, como elemento norteador da prática patronal, a defesa de um Estado tutelar, protetor e provedor, assim como a cultura do favor, as relações oficiosas e a valorização dos velhos recursos de patronagem – em grande medida realimentados pelo próprio Estado” (BRUNO, LACERDA, CARNEIRO:2012522)

O autor compreende o coronelismo enquanto: “um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores da terra” (LEAL, 1997:40). Apresenta que o coronelismo é resultado de uma forma desenvolvida do regime de representatividade que se alia com uma estrutura econômico-social não apropriada. Por isso é importante compreendê-lo com base na estrutura agrária, em que o privatismo do poder local é alimentado pelo poder público (LEAL, 1997:40).

O autor faz uma análise do poder público na esfera municipal, em que o ‘coronel’ tem a liderança da região, reflexo da sua condição de proprietário rural e que possui uma série de dependentes (empregados e outros produtores que solicitam financiamento). Destes dependentes, num sistema de voto de cabresto, o coronel passa a atuar no poder público, constituindo-se na base do sistema político, demonstrando a “incursão do poder privado no domínio político” (LEAL, 1997:275).

Nunes Leal (1997:275) apresenta:

Conquanto suas conseqüências se projetem sobre toda a vida política do país o ‘coronelismo’ atua no reduzido cenário do governo local. Seu *habitat* são os municípios do interior, o que equivale a dizer os municípios rurais, ou predominantemente rurais; sua vitalidade é inversamente proporcional ao desenvolvimento das atividades urbanas, como sejam o comércio ou a indústria. Conseqüentemente o isolamento é fator importante na formação e manutenção do fenômeno.

Passados mais de 60 anos da primeira versão de tal livro, algumas considerações devem ser feitas ao analisar a expressividade da bancada ruralista, pois os grandes proprietários de terra não perderam espaço político através da incursão do espaço privado no público.

Um dos fatores que contribui para explicar a manutenção desta incursão privada no público, consiste na capacidade de tais grupos de se atualizarem e conseqüentemente se manterem no poder. Tal atualização é perceptível diante da modernização conservadora (G. DELGADO, 2012) e consagração do agronegócio no campo brasileiro, assumindo o lugar antes ocupado pelos latifundiários coronéis. O agronegócio, com o discurso modernizante, reinventa as práticas políticas e consegue o apoio também de seguimentos urbanos, como o comércio e a indústria. Percebe-se a manutenção do compromisso feito entre o poder público com os senhores da terra, em que estes ingressam e se apropriam do poder público para fortalecer suas pautas políticas,

como o fortalecimento das atividades do agronegócio e contribuir com a flexibilização normativa da estrangeirização de terras.

A Frente Parlamentar da Agropecuária, composta pelos grandes proprietários de terra que promovem as atividades do agronegócio, nos remete ao coronelismo apresentado por Vitor Nunes Leal. Demonstra a capacidade de articulação da elite agrária do campo de se manterem no poder.

#### **b) A Sociedade Rural Brasileira (SRB)**

Já a segunda organização das classes dominantes que aparece na disputa institucional consiste na Sociedade Rural Brasileira (SRB).

É importante apresentar algumas características das entidades representativas dos grandes proprietários e do agronegócio no Brasil. A primeira destas características corresponde a multiplicidade de organizações que se fragmentam para representar seus interesses, dentre tais organizações encontram-se a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária no Brasil (CNA) – entidade que integra a estrutura sindical do patronato de forma oficial, a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), a Associação Brasileira do Agronegócio (Abag), a União Democrática Ruralista (UDR), dentre outras (BRUNO, LACERDA, CARNEIRO, 2012:521). Diante de tal multiplicidade de organizações, é importante ressaltar que sempre houveram disputas intensas que visavam a primazia da representação da classe (BRUNO, LACERDA, CARNEIRO, 2012:522). No entanto

[...] quando se sentem ameaçados em seus privilégios e interesses comuns, como é o caso da defesa da concentração de terras, todos se unem, pois sabem que a união é condição primeira da reprodução social e do exercício da dominação e da exploração. Por essa razão, na disputa política e nas divergências econômicas estão contidos os acordos e as alianças. E em nenhum momento da história brasileira ouvimos falar de interesses conflitantes e divergências sobrepondo-se à união de todos (BRUNO, LACERDA, CARNEIRO, 2012:522).

Dentre a multiplicidade de organizações e de mecanismos de união, destaca-se a SRB, entidade que atua diretamente na busca pela flexibilização das leis sobre a aquisição e arrendamento de estrangeiros, principalmente no pleito ao Judiciário.

A Sociedade Rural Brasileira se constitui enquanto uma das “entidades tradicionais mais significativas” (BRUNO, LACERDA, CARNEIRO, 2012:523). A

entidade foi fundada em 1919, em São Paulo, e tem uma histórica atuação<sup>131</sup> nas disputas institucionais do Estado Brasileiro (MENDONÇA, 2010:32). Tal entidade apresenta o seguinte objetivo:

[...] representar o produtor rural brasileiro. Encaminhar reivindicações e propostas às autoridades, defender os interesses do setor na mídia, costurar alianças e atuar como mediadora entre os elos das cadeias produtivas [...].  
 [...] estimular a geração de políticas públicas favoráveis à agropecuária e melhorar a consciência da sociedade em relação ao valor do agronegócio, como alavanca para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil<sup>132</sup>.

Percebe-se que a Sociedade Rural Brasileira se destaca das demais organizações, por ser considerada enquanto uma classe dominante moderna, articuladora da produção agrícola com a indústria (MENDONÇA, 2010:32-33). Como se observa

[...] traduzindo a posição e as ideias do segmento tido como o mais ‘moderno’ da classe dominante agrária brasileira, haja vista a agremiação congregar os poderosos interesses do setor mais industrializados dos ‘proprietários rurais’, mormente frigoríficos, industriais do setor de beneficiamento alimentício e correlatos, sem falar nas grandes empresas – nacionais e estrangeiras [...] (MENDONÇA, 2010:32-33).

Desta maneira, a SRB e a FPA, que representam os setores dominantes do campo brasileiro com participação histórica na disputa institucional, se articulam para disputar as interpretações sobre as normas em vigor e concomitantemente para produção de nova legislação sobre o fenômeno da estrangeirização de terras. Neste caso específico, tais entidades atuam com o mesmo objetivo, buscando flexibilizar os dispositivos legais existentes sobre a aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros (a Lei nº 5.709 de 1971 e o Parecer da AGU publicado em 2010). Tais objetivos são perceptíveis através da disputa pela retirada das pessoas jurídicas brasileiras controladas por capital estrangeiro da incidência das normativas que envolvem a questão e a ampliação do limite de área que pode ser adquirida ou arrendada por pessoas estrangeiras.

---

<sup>131</sup> Dentre a atuação destaca-se: “Em 1985, durante a Nova República, a atuação da entidade, e de seu presidente Flávio Teles de Menezes, foi decisiva nos rumos da grande política institucional contra o I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA) e na coordenação das estratégias de ação das classes dominantes no campo” (BRUNO, LACERDA, CARNEIRO, 2012:524). A entidade atuou também na organização da Marcha da família pela liberdade, manifestação da sociedade civil que contribuiu para a implementação do Golpe Militar em 1964 (MARTINS, 1984).

<sup>132</sup> Disponível em: <http://www.srb.org.br/quem-somos> Acesso 16/02/2017.

### 3.1.2 Os interesses das representações do agronegócio na flexibilização da estrangeirização de terras

Com o desenvolvimento da pesquisa percebem-se as razões e interesses que permeiam as representações do agronegócio na disputa institucional para a flexibilização da norma com o intuito de favorecer a estrangeirização de terras: a) as entidades representativas do agronegócio, localizadas no Brasil, atuam também na representação de empresas multinacionais que se viram diretamente afetadas pelo Parecer da AGU LA-01/2008; b) há uma busca por mais investimentos no campo brasileiro; c) para evitar o encarecimento do crédito fundiário aos produtores.

A representação de proprietários e empresários rurais retratam também os interesses de grupos estrangeiros que pautam o agronegócio. Tal afirmação é perceptível através das afirmações feitas pela Sociedade Rural Brasileira (SRB), tanto no pedido de ingresso enquanto *amicus curiae* na ACO n° 2.463, quanto no ingresso em juízo no STF através da APDF n° 342 (já explicadas anteriormente). Como se observa:

[...] cumpre asseverar que a entidade, enquanto representativa da classe rural, atua como agente negociador político do agronegócio frente aos públicos estratégicos do setor, trabalhando como polo disseminador de conhecimento, centro de serviços, gerador de oportunidades e negócios para a cadeia produtiva rural.

Dentre seus objetivos destaca-se o estímulo à geração de políticas públicas favoráveis à agropecuária e melhor consciência da sociedade em relação ao valor do agronegócio, como alavanca para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil.

Assim, diante do enfoque às questões vitais ao agronegócio, a Sociedade Rural Brasileira, representando e defendendo os interesses dos seus associados, dentre os quais muitas empresas brasileiras sujeitas ao regime, tem interesse na uniformização do entendimento referente ao tratamento diferenciado pelo artigo 1º, §1º da Lei 5.709/1971 (SRB, 2015a:10-11).

[...] com relação ao requisito da relevância da matéria discutida na ação em relação aos interesses jurídicos da classe rural, representadas pela SRB, não poderá ser pertinente qualquer dúvida já que a restrição à aquisição e, por outro lado, **à alienação de imóveis rurais infringe diretamente os proprietários e empresários rurais, nacionais e estrangeiros, representados pela SRB** e, claramente, ultrapassa interesses meramente patrimoniais (SRB, 2014:4).

Como visto, a SRB representa setores do agronegócio estrangeiro, seja por pessoas jurídicas brasileiras, controladas por capital estrangeiro seja por estrangeiros propriamente ditos. Tal fato remete a estudo feito por Intini e Fernandes (2013:89) sobre a Frente Parlamentar da Agropecuária, em que afirmam: “os ‘ruralistas’ não tem partido,

não compõem a base ou a oposição ao governo, defendem o agronegócio onde ele estiver”.

É importante frisar que as entidades de representação do agronegócio se associam com o intuito de defender e promover seus interesses, independentemente da origem de seu capital. Nestes termos, é um setor articulado com as demais forças internacionais de defesa e promoção do agronegócio e suas entidades são capazes de realizar disputas institucionais para favorecer grupos estrangeiros em prol da promoção das atividades agrícolas.

Outro motivo percebido na pesquisa corresponde à busca por investimentos para o campo brasileiro, também com o intuito de promover e aprimorar o agronegócio enquanto modelo central de produção agrícola. A busca por investimentos é percebida tanto pela disputa realizada pela SRB no Judiciário quanto pela FPA no Legislativo.

No relatório final da SUBESTRA, no voto em separado do parlamentar Marcos Montes (PSD-MG), encontram-se os argumentos sobre possíveis prejuízos ao setor do agronegócio e florestal, causados pela publicação do Parecer da AGU nº LA-01/2008 em 2010. Segundo o deputado:

O setor florestal foi um dos mais afetados pelo Parecer da AGU de 2010. A atividade de florestas plantadas se encontra em franca expansão no país. O setor conta com 6,5 milhões de ha de florestas plantadas (2010), o valor bruto da produção ultrapassa 50 bilhões de reais, o recolhimento de tributos fica na faixa de R\$ 7 bilhões por ano, as exportações atingem US\$ 5,6 bilhões anuais e a geração de empregos (diretos, indiretos e efeito renda) 4,7 milhões de empregos.

Porém, desde 2010, o crescimento está comprometido pelo parecer da AGU. Só o setor florestal (incluindo os segmentos de papel e celulose, siderurgia e painéis de madeira) já perdeu investimentos de R\$ 37,32 bilhões desde a edição do Parecer de 2010 (MONTES, 2012:5).

Segundo Marcos Montes, o mesmo ocorre também ao setor sucroalcooleiro:

O setor sucroalcooleiro, outra área bastante afetada de acordo com o Parecer da AGU, ocupa 8,7 milhões de hectares com cana-de-açúcar, o que corresponde a 2,6 % do total de terras aráveis do país. 25 % da área é ocupada por produtores independentes e 6 milhões de hectares são cultivados diretamente pelas usinas. Como aproximadamente 25 % do setor são de capital externo, estima-se que cerca de 25 % dos 6 milhões de hectares plantados pelas usinas - 1,52 milhões de hectares – sejam cultivados diretamente por empresas controladas por capital estrangeiro ou que tenham participação de capital estrangeiro.

Em 2011, dada a insegurança para novos investimentos, apenas 5 novas unidades estão entrando em operação. Para atendermos 45 % da frota com etanol, como é hoje, precisamos passar de 22 para 47 bilhões de litros. Só para atender o mercado interno de etanol seria necessário investir US\$ 40 bilhões



em 10 anos, sem considerar etanol para outros usos que não combustível, exportações de etanol e aumento da demanda por açúcar.

**Esses recursos não virão somente do Brasil. O país precisa de ingressos de capital externo** (MONTES, 2012:6)<sup>133</sup>.

A SRB também apresenta os possíveis prejuízos causados para os seus representados:

Não é demais lembrar que enquanto atuantes no setor do agronegócio brasileiro, as empresas nacionais associadas à SRB demandam a aquisição de terras para regular desenvolvimento de suas atividades.

Com efeito, muitas delas já se viram prejudicadas por não poderem ampliar seus negócios ou mesmo dar continuidade às atividades já desenvolvidas que demandavam expansão, o que, em última análise, gera reflexos nefastos à economia nacional e à geração de empregos (SRB, 2015a:23).

Diante de tais prejuízos elencados, as representações do agronegócio ressaltam a importância de tais investimentos na agricultura do país para aproveitar a oportunidade existente com a demanda mundial por produtos agrícolas e pela falta de capacidade de produção a partir de capital exclusivamente nacional. Deste modo, um dos motivos para a flexibilização da aquisição de terras por estrangeiros constitui na busca por investimentos externos para a promoção do agronegócio.

O terceiro e fundante motivo corresponde ao encarecimento do crédito agrícola aos produtores brasileiros para financiamento da atividade agrícola. Como se observa:

Alguns cartórios já estão se negando (ou estão reticentes) a registrar hipoteca de imóveis oferecidos em garantia de empréstimos, quando o credor for empresa estrangeira, dentro do conceito contido no novo parecer da AGU. Assim, bancos internacionais (como, por exemplo, os bancos das montadoras que são responsáveis pelo financiamento da maior parte das máquinas agrícolas vendidos no Brasil), fornecedores de insumos e *trading companies* não podem mais aceitar imóveis rurais como garantia de empréstimo. **O parecer inviabilizou o uso da terra como garantia para o capital repassado por bancos, empresas e fundos de investimentos estrangeiros, encarecendo o crédito para o produtor brasileiro.**

Os oficiais de Cartórios de Notas, preocupados com a sua responsabilidade pessoal negam-se a lavrar escrituras. Registradores, também pessoalmente responsáveis, negam validade aos atos de aquisição celebrados sem

<sup>133</sup> O parlamentar apresentou tal entendimento ao reproduzir a afirmação da ÚNICA durante audiências públicas. Como se observa: O setor conta com 432 plantas, 70 mil fornecedores de cana, gera 1,28 milhões de postos de trabalho formais, US\$ 13,8 bilhões em exportações, contribui com 18% da matriz energética nacional e contribuiu com a redução de mais de 600 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub> desde 1975. A cana-de-açúcar ocupa 8,7 milhões de hectares, o que corresponde a 2,6% do total de terras aráveis do país. 25% da área é ocupada por produtores independentes e 6 milhões de hectares são cultivados diretamente pelas usinas. Como aproximadamente 25% do setor são de capital externo, estima que cerca de 25% dos 6 milhões de hectares plantados pelas usinas – 1,52 milhões de hectares – sejam cultivados diretamente por empresas controladas por capital estrangeiro ou que tenham participação de capital estrangeiro (FARO, 2011:20-21a).

comprovação inequívoca da satisfação dos requisitos legais (MONTES, 2012:6 – grifo nosso).

Ao limitar as aquisições de terras por empresas nacionais com capital estrangeiro, **dificulta-se o financiamento da atividade agropecuária e diminui-se a liquidez dos ativos imobiliários**, com perda de valor para as empresas agrárias, cujos valores poderão ser destinados para outros países (como, por exemplo, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Colômbia só para relacionar os da América Latina), em detrimento do desenvolvimento nacional (SRB, 2015a:26).

A exposição do representante da CNA, durante audiência pública realizada em 24 de agosto de 2011 no âmbito da SUBESTRA, também evidencia esse interesse:

- Bancos internacionais, fornecedores de insumos e *trading companies*, que não podem mais aceitar imóveis rurais como garantia de empréstimo. **O parecer inviabilizou o uso da terra como garantia para o capital repassado por bancos, empresas e fundos de investimentos estrangeiros, encarecendo o crédito para o produtor brasileiro em cerca de 20% (vinte por cento).**
- **Mais de 60% do financiamento da soja provém de instituições internacionais** (FARO, 2011b:23).

Tal argumento aparece também em documento apresentado pela Sociedade Rural Brasileira no âmbito da ADPF n° 342, correspondente à afirmações do Ministro da Agricultura, Blairo Maggi, ao jornal O Estado de São Paulo:

Hoje estrangeiro não pode comprar terra. Isso tem uma consequência no crédito, porque os bancos de fora, que emprestam no Brasil, não podem receber as terras como garantia. Porque se tiver que executar a dívida, não pode ficar com a terra. Então, é um problema que precisamos enfrentar. Defendo que pode vender. E a terra comprada pelos estrangeiros será sempre brasileira. Ninguém pode levar. O governo pretende mandar mensagem para regulamentar isso também<sup>134</sup>

A questão do acesso ao crédito agrícola por instituições estrangeiras, ou brasileiras com capital estrangeiro, ganha ainda mais relevo quando se observa a modificação normativa. O relatório vencido proferido pelo relator Beto Faro (PT-PA), já excluía a incidência da normativa quando o imóvel é oferecido como garantia sob financiamentos feitos por instituições financiadoras controladas por capital estrangeiro (FARO, 2011:62a). Tal exclusão foi ampliada pelo voto vencedor do parlamentar Marcos Montes (PSD-MG), que determinou, no art. 5° do PL n° 4.509 de 2012 “Não se aplicam

---

<sup>134</sup> Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/coluna-do-estadao/governo-quer-vender-terras-para-estrangeiros/> Acesso 22/01/2017.

as restrições previstas nesta lei nos casos de direitos reais ou pessoais de garantia” (MONTES, 2012:10).

Desta maneira, um dos elementos propulsores para a flexibilização da norma corresponde o acesso ao crédito, que é incluído por Delgado (2012) enquanto parte da financeirização da agricultura, ou seja, o avanço do capital financeiro na produção agrícola<sup>135</sup>.

A busca por investimentos estrangeiros e a necessidade de financiamento para viabilizar a produção do agronegócio retrata uma economia dependente. Os interesses que motivam a atuação das representantes do agronegócio atuam para reforçar uma economia dependente, em que a economia do país é subordinada aos interesses de países estrangeiros<sup>136</sup> (MARINI, 1985; 1992).

### 3.1.3 Os argumentos utilizados na disputa normativa: uma análise crítica

Os argumentos utilizados pelas representações do agronegócio sobre a disputa institucional por dizer o ‘direito’ podem ser sintetizados em: a) apontam que o agronegócio é o salvador da economia brasileira e reforçam que a solução é alugar ou vender as terras brasileiras para aproveitar a oportunidade de negócios; b) reivindicam a segurança jurídica para os investidores.

O primeiro argumento confirma a consequência da estrangeirização de terras ao campesinato elencada por Pereira e Pauli (2016). Ao analisar a estrangeirização de terras na região do MATOPIBA, afirmam que o *land grabbing* provoca impactos no território nacional porque o Estado reforça a ideia do agronegócio, enquanto salvador da economia e exclui o campesinato.

A promoção do agronegócio, na disputa institucional, é bastante evidenciada por seus representantes no fenômeno estudado, principalmente através das questões de cunho econômico. Como se observa nas afirmações da Sociedade Rural Brasileira:

Oportuno destacar que o agronegócio brasileiro, que conta com capital estrangeiro, responde por 28% (vinte e oito por cento) do PIB nacional, 40% (quarenta por cento) das exportações e 30% (trinta por cento) dos empregos.

<sup>135</sup> Ver mais sobre o capital financeiro e a financeirização da produção agrícola na página 32 e seguintes e no livro: DELGADO, Guilherme Costa. **Do ‘capital financeiro na agricultura’ à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

<sup>136</sup> Para ver mais sobre a teoria da dependência: MARINI, Ruy Mauro. **Dialéctica de la dependencia**. 7 ed. México: Era, 1985; e MARINI, Ruy Mauro. **América Latina: dependência e integração**. 1ª ed. São Paulo: Editora Página Aberta, 1992.

**Registre-se que o saldo favorável da balança comercial decorre diretamente do excelente desempenho do setor agrícola brasileiro (SRB, 2015a:24 – grifo nosso).**

Também pelo parlamentar Reinaldo Azambuja (PSDB/MS) que, na proposição de emenda ao relatório inicial feito por Beto Faro (PT-PA), apresenta: “O agronegócio no Brasil vem garantindo a estabilidade da economia e tem contribuído para o aumento das Reservas Nacionais nos últimos anos” (AZAMBUJA, 2011a).

Desta maneira, apresentam que as limitações impostas pelo Parecer LA-01/2008 da AGU traz inúmeros prejuízos ao setor agrícola, o que conseqüentemente, traria uma instabilidade econômica para o país. Como apresentado pela SRB:

**[...] qualquer tratamento diferenciado a empresas constitucionalmente igualadas, além de ensejar frontal violação ao texto constitucional trará inúmeros prejuízos à economia nacional como um todo e não só aos produtores rurais interessados no desfecho da ação, ainda mais no presente cenário de fuga de capitais na economia nacional, com forte desvalorização de moeda, inflação acima da meta do Banco Central o discutido ajuste fiscal a que será submetida a nação, a justificar o perigo da demora do provimento jurisdicional** (SRB, 2015a:74).

Durante as audiências públicas, realizadas no âmbito da SUBESTRA, também foi perceptível a reafirmação das entidades representativas do agronegócio sobre os impactos causados pela equiparação entre pessoa jurídica brasileira constituída à capital estrangeiro à pessoa estrangeira. Como observado pela ÚNICA (nota de rodapé nº 133). A perspectiva apontada pela ÚNICA ganhou respaldo com os argumentos utilizados pela CNA:

Apresentou uma estimativa de adiamento (ou perda) de investimentos, com a mudança nas regras para empresas controladas por estrangeiros comprarem ou arrendarem terras no Brasil, de 60 bilhões de reais que deveriam ser investidos até 2017 no setor de grãos, sucroalcooleiro e florestal (FARO, 2011:23b).

Destaca-se que as falas das entidades ÚNICA, CNA e ABRAF<sup>137</sup> (de entidades articuladoras do agronegócio) foram transcritas quase que na integralidade no relatório final aprovado pela subcomissão composta basicamente por membros da Frente Parlamentar da Agropecuária. Já argumentos de organizações que apresentam uma visão diversa da reproduzida, sob a ótica de trabalhadores rurais do campo, como a CONTAG e a FETRAF, foram ignorados ou desconsiderados pelos parlamentares. Soma-se a isso o

---

<sup>137</sup> Ver no apêndice I.

fato de inúmeras representações do setor rural participarem das audiências públicas enquanto somente duas representações de trabalhadores foram convidadas à participarem.

Tais representações apontam também que o benefício econômico trazido pelo agronegócio implica em outros benefícios para a sociedade, como geração de emprego, diminuição da desigualdade regional, desenvolvimento e interiorização do país e ressaltam que o mundo necessita dos produtos agrícolas brasileiros. Como se observa: “a realização dos investimentos estrangeiros viabiliza o desenvolvimento nacional, geração de empregos e garante a balança comercial favorável tendo em vista que o superávit é alcançado, em especial, pelo setor agrícola” (SRB, 2015a:74).

A SRB apresenta que o agronegócio, que conta com investimento estrangeiro, é responsável pela geração de aproximadamente 30% dos empregos. Diante da vigência do §1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971, tal número pode não crescer e correria o risco de cortes (SRB, 2015a:74). Apresentam que tal dispositivo afeta a valorização do trabalho, na manutenção e na criação de novos empregos, o que reflete na vida da população envolvida (SRB, 2015a:23).

Em contraponto à tais argumentações, Vinha e Pereira (2016), no estudo sobre estrangeirização de terras no Pontal de Paranapanema (SP), apresentam que há o inverso, ou seja, a precarização do trabalho. Trabalhadores são contratados pela usina sucroalcooleira norueguesa desempenhando funções precarizadas. Tal emprego torna-se o principal sustento, tendo em vista que não conseguem produzir em decorrência de pulverizações de agrotóxicos realizadas pelas mesmas empresas.

A questão do trabalho gerado por empresas do agronegócio, com influência de capital estrangeiro, também reverbera em outros trabalhos acadêmicos sobre a estrangeirização de terras. Emília Moreira *et al* (2014) afirmou propiciar a ampliação do desemprego (através da redução de mão de obra através da exigência de uma qualificação seletiva) ou na intensificação do ritmo de trabalho. Sauer e Borrás (2016) também apresentam que as apropriações globais de terras impactam as relações de trabalho.

Desta maneira, não reverbera o argumento utilizado pelas representações do agronegócio ao afirmarem que a presença de capital estrangeiro no agronegócio valoriza o trabalho. Ao contrário, é importante perceber que provoca alterações degradantes, precarizantes e amplia o desemprego.

No que tange à redução da desigualdade regional encontra-se as afirmações feitas pela IBÁ, que apresenta:

[...] enquanto objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, a erradicação das desigualdades regionais **depende da manutenção dos investimentos dessas empresas nacionais com capital estrangeiro, tendo em vista que as empresas associadas à IBA investiram recentemente nas novas regiões de fronteira agrícola do Brasil, em especial no Oeste da Bahia, Sul do Maranhão, Sul do Piauí e o Tocantins, que são regiões muito pobres, sem muitas alternativas de desenvolvimento econômico social fora do contexto do agronegócio**

Empresas com operações em larga escala e gestões modernas contribuem e podem contribuir ainda mais para elevar significativamente o IDH dessas regiões mais pobres, de forma até mais intensa do que foi possível realizar nas décadas de 80 e 90 no Centro-Oeste brasileiro, em que a presença do agronegócio criou inúmeras cidades com alto nível de IDH (IBÁ, 2014:65 – grifo nosso).

Estudo feito no âmbito do NEAD, por Alvim (2009:71) contradiz o argumento utilizado pela IBÁ. Afirma que os investimentos estrangeiros podem contribuir para ampliar as desigualdades regionais. Tal argumento também é contradito por estudo feito por Pereira e Pauli (2015) sobre a mesma região apresentada pela IBÁ, enquanto exemplo para a diminuição das desigualdades sociais. Desde 2008, a região do MATOPIBA tornou-se alvo enquanto nova fronteira agrícola, com uma intensa presença estrangeira. Segundo Pereira e Pauli (2015), tal presença gerou uma série de impactos: o aumento do preço da terra, que culmina numa maior concentração fundiária; a desterritorialização de culturas alimentares, em decorrência da intensificação do uso intensivo de agroquímicos e transgênicos; a territorialização da monocultura; danos ambientais e à saúde humana e gerou impacto sobre comunidades camponesas e tradicionais (PEREIRA, PAULI, 2015).

Percebe-se que a estrangeirização de terras não reduz a desigualdade regional. Ao contrário, intensificou uma série de problemas para as populações do campo. Percebe-se ainda que o fenômeno traz a ‘interiorização’ do país conforme afirmado pelas representações do agronegócio. No entanto, ela não significa uma melhoria nas condições de vida para a população de tais regiões.

Enquanto argumento utilizado, encontra-se também a noção de que o mundo precisa do Brasil diante do aumento da demanda por produtos agrícolas (alimentos, biocombustíveis, fibras, flores, produtos florestais etc.). Marcos Montes, através do relatório final da SUBESTRA, apresenta que houve o aumento da demanda por produtos agroflorestais diante: o aumento do consumo de carnes em países emergentes e ao aumento da parcela de terras para produção de biocombustíveis (MONTES, 2012:1). O parlamentar, dirigente da entidade ruralista, apresenta que a demanda mundial destes

produtos cresce mais rápido do que a capacidade de produzir (MONTES, 2012:5). Diante tal impasse, o Brasil é um país que oferece condições de propiciar um rápido aumento na oferta de tais produtos, pois conta com terra, tecnologia, capacidade empreendedora e água (MONTES, 2012:5). Desta forma, reafirma: “O mundo conta com nosso país para isso. Mas nos falta capital para investir nesse aumento” (MONTES, 2012:5).

Tal argumento reforça o discurso e as ideias acerca das atividades econômicas desempenhadas pelo Brasil, principalmente a noção de ‘celeiro do mundo’ com vocação agrícola exportadora. Tal discurso, principalmente sob o viés do capital estrangeiro, é bastante emblemático para a questão agrária brasileira, principalmente sobre o viés da soberania e segurança alimentar, tendo em vista que há preponderância da demanda externa para o campo brasileiro (seja alimentar ou não) e ignora as necessidades do povo brasileiro.

A questão da soberania alimentar aparece com bastante evidência no debate teórico sobre a estrangeirização de terras (como visto no capítulo 01). Como apontado por: Fernandes (2009), Vinha e Pereira (2016), Sauer (2010), Sauer e Leite (2011a; 2011b) e Sauer e Borrás (2016). Segundo Sauer e Leite (2011a; 2011b) há preocupação com a segurança alimentar porque a demanda do mercado global, e conseqüentemente seus investimentos, se restringem à poucas *commodities*, o que acarreta numa situação de insegurança alimentar (SAUER, BORRAS, 2016).

Segundo Pereira e Medeiros (2012:86), ao citarem Graziano da Silva (2014), o peso econômico que as representações afirmam que o agronegócio tem na economia nacional, deve ser questionado, pois há uma dimensão simbólica que foi construída para que acreditem que ele tenha uma significância maior do que realmente possui, pois esse discurso se respalda na busca por acesso à políticas públicas para o setor.

Percebe-se que as entidades do agronegócio apresentam que o setor é o responsável por salvar a economia brasileira, constituindo-se no único modelo capaz de garantir ganhos econômicos e sociais para o país. No entanto, tais entidades reforçam a necessidade de recursos financeiros externos para a promoção do agronegócio, desta maneira, sobre o discurso de ‘salvador’ da nação pleiteiam a flexibilização das normas para vender e alugar as terras brasileiras e garantir os investimentos para o setor. Conclui-se que tais representações atuam na defesa exclusiva do agronegócio, não defendendo os interesses de nenhuma nação ou povo, se pautando de forma supranacional.

O segundo argumento utilizado com evidência pelas representações do agronegócio, corresponde na defesa do princípio constitucional da segurança jurídica.

Reivindicam que há insegurança jurídica através da mudança interpretativa no âmbito do §1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971 pelos pareceres da AGU (conforme explicitado no capítulo 2.1) (SRB, 2015:67a).

A Sociedade Rural Brasileira (SRB) argumenta que o Parecer da AGU LA-01/2008, ao entender que as pessoas jurídicas brasileiras se submetem às limitações e requisitos da Lei nº 5.709 de 1971, viola a segurança jurídica tanto na esfera teórica (por não ter entendimento sólido sobre o tema) e atinge situações práticas de insegurança jurídica (SRB, 2015a).

A entidade apresenta que há insegurança jurídica tanto sobre as futuras aquisições e arrendamentos por empresas brasileiras com capital estrangeiro quanto em operações feitas anterior à publicação do Parecer AGU LA 01/2008 em que os trâmites finais da compra estão pendentes para registro cartorial<sup>138</sup> (SRB, 2015:68a).

A associação de empresários rurais apresenta que o Parecer da AGU LA-01/2010 foi uma mudança normativa súbita, desproporcional e sem fundamento (SRB, 2014:18). Apresenta que houve desconsideração de empreendimentos que foram realizadas com respaldo normativo entre o período de vigência entre os pareceres (publicados em 1997 e 2010) por empresas brasileiras com participação social estrangeira e que basearam as suas decisões em expectativas feitas pelas condutas estatais no país (SRB, 2014:18).

A SRB apresenta que o ambiente institucional sob a vigência do Parecer da AGU não traz segurança jurídica para que investimentos sejam feitos no país, de maneira segura e transparente, pois há flexibilização do direito de propriedade (SRB, 2014:19). Tal argumento é bastante semelhante ao apresentado pelo integrante da FPA, Marcos Montes (PSD-MG), no âmbito da SUBESTRA, que afirmou: “A insegurança jurídica, enquanto perdura o Parecer AGU LA-01/2010, está gerando um atraso em investimentos que certamente estão migrando para outros países” (MONTES, 2012:6). E complementou: “A garantia de segurança jurídica [...] não beneficiará apenas as empresas

---

<sup>138</sup> A entidade apresenta as seguintes situações práticas que foram atingidas pelo Parecer da AGU publicado em 2010: “No mesmo sentido, a insegurança jurídica paira sobre (i.) os imóveis comprados e já escriturados em nome de empresas nacionais com capital estrangeiro, na pendência de registro nas respectivas matrículas em razão do processamento do georreferenciamento, (ii.) os imóveis em cuja escritura foi feita exigência para conclusão do registro em nome das empresas com participação de capital estrangeiro – como, por exemplo, correção de matrícula, de certificado de Cadastro no INCRA e de Imposto Territorial Rural, liberação de hipoteca, usucapião, entre outros – e (iii.) imóveis com escrituras pendentes de registro quando da publicação do referido parecer” (SRB, 2015a).



diretamente envolvidas, mas, acima de tudo, dará mostras a potenciais investidores de que o Brasil prestigia o princípio da segurança jurídica” (MONTES, 2012:7).

Através destas explanações e argumentos, utilizados pelas entidades representativas do agronegócio sobre a segurança jurídica, faz-se necessário algumas reflexões. A primeira delas, corresponde à associação feita entre segurança jurídica e segurança econômica e/ou de investimentos.

Percebe-se que há a invocação da segurança jurídica voltada exclusivamente para o direito de propriedade e para a possibilidade de investimentos para o setor agrícola. Ora, outros valores fundamentais para a República Federativa do Brasil, como a soberania nacional, não entram em questão. Afinal, argumentam que há violação da segurança jurídica por mudança de entendimento da AGU feita em 2008, o que impede que não há violação à segurança jurídica pelos entendimentos da AGU feitos em 1994 e 1997?

Outra questão pertinente, é a alegação de segurança jurídica em prol de parecer da AGU (o feito em 1994 e o publicado em 1999), ignorando normativas hierarquicamente superiores, como a Lei nº 5.709 de 1971, que não foi declarada inconstitucional pelo Judiciário, e a própria Constituição Federal.

Modificações de entendimentos da administração federal sobre as normativas é uma característica comum no ordenamento jurídico brasileiro. Considerando que o Parecer da AGU não atinge as aquisições ou arrendamentos feitos no período anterior a publicação do parecer, mas que não foram concretizadas com o registro cartorial (CARVALHO *et al*, 2015), não há que se falar em segurança jurídica para as ações não concretizadas e que seriam feitas no futuro, sendo possível falar apenas em segurança de investimentos.

A reivindicação das organizações do agronegócio sobre a segurança jurídica tem o respaldo dos ideários do Banco Mundial. Como se observa:

Os países da América Latina e Caribe passam por um período de grandes mudanças e ajustes. Estas recentes mudanças tem causado um repensar do papel do estado. Observa-se uma maior confiança no mercado e no setor privado, com o estado atuando como um importante facilitador e regulador das atividades de desenvolvimento do setor privado. Todavia, as instituições públicas na região tem se apresentado pouco eficientes em responder a estas mudanças. Com o objetivo de apoiar e incentivar o desenvolvimento sustentado e igualitário, os governos da América Latina e Caribe, estão engajados em desenvolver instituições que possam assegurar maior eficiência, autonomia funcional e qualidade nos serviços prestados. O Poder Judiciário é uma instituição pública e necessária que deve proporcionar resoluções de conflitos transparentes e igualitárias aos cidadãos, aos agentes econômicos e ao estado. Não obstante, em muitos países da região, existe uma necessidade de reformas para aprimorar a qualidade e eficiência da Justiça, **fomentando um**

**ambiente propício ao comércio, financiamentos e investimentos** (BANCO MUNDIAL, 1996 – grifo nosso).

A citação acima decorre do Relatório n° 319 do Banco Mundial, que fomentou a reforma do judiciário nos países da América Latina – no Brasil atuou sob a EC n° 45/2004, conhecida como Reforma do Judiciário. A proposta da organização era reduzir o judiciário para atuar a pacificação social e garantir a previsibilidade do mercado e o Estado atuaria para prevalecer os interesses do mercado (VASCONCELOS e BRAGA, 2016:409).

Segundo Vasconcelos e Braga (2016:416), utilizar o princípio da segurança jurídica quando a situação contraria valores fundamentais da sociedade com o intuito de manter o *status quo* é esvaziar o debate sobre o princípio e é incompatível com o Estado Democrático de Direito. Concluem que a segurança jurídica deve acompanhar a evolução histórica e social na compreensão dos direitos, não se associando com a ideia da rápida solução dos conflitos, desta maneira, corresponde a uma prática que também é voltada para o futuro.

As representações do agronegócio evocam o princípio da segurança jurídica de forma incompatível com o Estado Democrático do Direito se orientando apenas para a segurança dos mercados. Ao tempo em que reivindicam a segurança jurídica constroem mecanismos que buscam incentivar ou regular a burla à Constituição Federal de 1988.

O foco da atuação ruralista é retirar a incidência da Lei n° 5.709/71 sobre as pessoas jurídicas brasileiras constituídas de capital social estrangeiro, não se sujeitando a limitações, restrições e requisitos sobre a aquisição ou arrendamento. Tal foco é percebido pelo ajuizamento da ADPF n° 343 e com a proposição do PL n° 4.059 de 2012 (resultado do relatório final da SUBESTRA).

Carvalho *et al* (2015:174) apresentam que, durante a vigência do Parecer da AGU n° GQ-181/1997, os estrangeiros com o intuito de adquirir ou arrendar terras no Brasil constituíram pessoas jurídicas brasileiras, como forma de burlar a normativa existente. Ao analisar o gráfico 01 e 02, percebe-se que inúmeras aquisições de terras foram feitas desta forma.

Uma das sínteses normativas do relatório do SUBESTRA é a convalidação de aquisições e arrendamentos de imóveis rurais celebradas por pessoas jurídicas brasileiras (inclusive com capital financeiro e social estrangeiro) sob a vigência da Lei n° 5.709 de 1971 (MONTES, 2012). Ou seja, o grupo ruralista se articula para legalizar as

aquisições feitas em momento que a legislação não permitia, ou seja, atua como se a Lei nº 5.709/1971 nunca tivesse existido.

A aquisição de terras por estrangeiros sob a forma de constituição de empresa em território nacional, configura negócio jurídico simulado (FARO, 2011b), o que na visão do Ministro Marco Aurélio constitui em burla à Constituição, pois tiraria a efetividade do art. 190 da CF/1988 (MELLO, 2014c).

Desta maneira, as representações do agronegócio reivindicam a segurança jurídica numa visão incompatível com o Estado Democrático de Direito, pois é restrita à segurança de investimentos sobre a vontade do mercado. Em contrapartida, constroem mecanismos normativos para legalizar as burlas constitucionais feitas sob a vigência da Lei nº 5.709/71 e as incentiva, gerando ineficácia aos preceitos constitucionais que buscam regular a aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros.

### **3.2 Promoção do agronegócio: articulação na negação de direitos dos sujeitos do campo brasileiro**

Horácio Martins de Carvalho (2013:32-33) sustenta que os empresários do agronegócio possuem concepções de mundo antagônicas em relação aos múltiplos sujeitos do campo, como a massa de camponeses, ribeirinhos, quilombolas, indígenas, dentre outros. Tal antagonismo se reflete na disputa normativa sobre a estrangeirização de terras. O presente subcapítulo tem o objetivo de explicitar qual o papel desempenhado pelos representantes do agronegócio neste antagonismo.

#### **a) O posicionamento dos sujeitos coletivos de luta pela terra e território frente à atuação dos representantes do agronegócio**

Conforme visto anteriormente, as representações do agronegócio atuam com o objetivo de flexibilizar as normas existentes sobre a aquisição e arrendamento de terras para estrangeiros, contribuindo para potencializar a estrangeirização de terras. Diante da articulação patronal, os sujeitos coletivos que reivindicam terra e território se posicionam de forma contrária.

Através da limitação do estudo da pesquisa no Legislativo e Judiciário percebe-se que a atuação dos sujeitos coletivos de direito é feita de forma tímida nestas instâncias. No âmbito do Judiciário, nas duas ações judiciais estudadas, não há participação destes grupos.

Já no Legislativo, encontra-se a participação da CONTAG e da FETRAF, entidades representativas de trabalhadores rurais, em audiência pública realizada no dia 31 de agosto de 2011 no âmbito da SUBESTRA.

Na ocasião, a representante da CONTAG (Alessandra Lunas) expôs que a estrangeirização de terras não é um tema apartado da realidade, portanto, deve ser analisado sob o prisma do direito humano à terra<sup>139</sup> e da necessidade da redistribuição da terra. Complementou que o fenômeno da estrangeirização gera preocupações para os seguimentos da agricultura familiar, devendo existir normativas jurídicas mais protegidas do que o Parecer nº AGU LA-01/2010. Apontou que não é contra a entrada de investimentos estrangeiros na política agrícola, mas que estes devem ser regulados para garantir a soberania nacional (FARO, 2011b).

A FETRAF compartilhou de algumas preocupações trazidas pela CONTAG. A organização afirmou que há um descontrole na fiscalização da aquisição de terras por estrangeiros, e que a compra de imóveis rurais é ligada a concentração fundiária, decorrente do interesse de grandes empresas que monopolizam a produção de alimentos – que não tem preocupação com a soberania alimentar e com o combate à fome no país (FARO, 2011b).

As discussões parlamentares, sob hegemonia da Frente Parlamentar da Agropecuária, ignoraram as exposições das duas representações de trabalhadores rurais, como é percebido pelo relatório final da SUBESTRA. Contra argumentam as preocupações destas organizações – como no caso da soberania alimentar e nacional (MONTES, 2012) - ou as consideram de pouca relevância, a exemplo, a reforma agrária e a redistribuição de terras (MONTES, 2012).

Após a proposição do PL nº 4.059/2012, os sujeitos coletivos de direito do campo se manifestaram contrários ao mesmo através de notas públicas. No dia 18 de setembro de 2015, a CONTAG se manifestou através de Nota Técnica sobre o PL:

A proposição defende a plena abertura do território rural brasileiro para a apropriação por estrangeiros. Não estabelece limite de área para a aquisição e o arrendamento das áreas rurais por estrangeiros, e não impõe a aprovação prévia, pelo Poder Executivo, dos projetos a serem implantados (CONTAG, 2015).

---

<sup>139</sup> Para ver mais sobre o Direito Humano à terra ver: REIS, Rossana Rocha. O Direito à terra como um direito humano: a luta pela reforma agrária e o movimento de Direitos Humanos no Brasil. **Revista Lua Nova**. nº 86, 2012.

No dia 04 de agosto de 2016, mais de 20 organizações<sup>140</sup> apresentaram a “Nota dos Movimentos Populares em alerta à sociedade contra a venda de terras para estrangeiros – Em defesa do território nacional”. As entidades ressaltaram que: “o PL libera a aquisição irrestrita de terras para o capital estrangeiros”<sup>141</sup>.

Vender terras públicas significa vender biodiversidade, água, bens naturais, subsolo e o controle de nosso território ao capital estrangeiro este que não tem nenhuma identidade e compromisso com os interesses do povo brasileiro. **A venda dessas terras vai beneficiar somente o grande capital nacional e transnacional. Isso significa nenhum benefício para agricultura do país, para a produção de alimentos saudáveis, para a preservação dos recursos naturais, ou para nossa economia.** Ao mesmo tempo em que abre a possibilidade de compra ilimitada pelos estrangeiros, temos o direito a terra negado à milhões de brasileiros (grifo nosso).

Na conclusão desta nota, as organizações denunciaram a ação da bancada ruralista e do governo Temer<sup>142</sup>, pois querem “desnacionalizar a terra brasileira e comprometer os bens naturais em razão do lucro”. Neste contexto, tais organizações ressaltaram que caso o PL nº 4.059/2012 seja aprovado, irão intensificar as resistências nas terras estrangeiras: “Alertamos aos potenciais compradores de terras do capital estrangeiro que, nós, [...] transformaremos essas áreas em prioridade número um de nossas ocupações, para destiná-las à reforma agrária”.

Enquanto síntese sobre a atuação destes sujeitos coletivos de direito na disputa institucional sobre o tema percebe-se o seguinte quadro: a) ausência de

---

<sup>140</sup> Tal nota foi assinada pelas seguintes organizações: Articulação dos Empregados Rurais do Estado de Minas Gerais (ADERE-MG), Central dos Movimentos Populares (CMP), Centro Brasileiro de Solidariedade e Luta pela Paz (Cebrapaz); Comissão Pastoral da Terra (CPT); Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais na Agricultura (CONTAG); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam); Conselho Indigenista Missionário (CIMI); Conselho Nacional das Igrejas Cristãs do Brasil (Conic); Coordenação Nacional das Comunidades Quilombolas (Conaq); Federação dos Empregados Rurais Assalariados do Estado de Minas Gerais (FERAEMG); Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf); Levante Popular da Juventude; Movimento Camponês Popular (MCP); Movimento de Mulheres Camponesas (MMC); Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA); Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB); Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); Pastoral da Juventude Rural (PJR); Sindicato dos Empregados Rurais da Região Sul de Minas Gerais (SERRSMG/CUT); Sindicato dos Empregadores Rurais de Conceição de Rio Verde (MG); Sindicato dos Empregadores Rurais do Município de Carmo de Minas (MG); Via Campesina do Brasil.

<sup>141</sup> Disponível em: <http://www.cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&action=read&id=8855> Acesso 30/01/2017.

<sup>142</sup> Utiliza-se o termo golpista em decorrência da ausência de comprovação de crime de responsabilidade que justificaria o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff (PT) e a busca de implementação de uma série de reformas que afetam o povo brasileiro, como a previdenciária e trabalhista, e que não tem legitimidade para atuação.

participação no Judiciário<sup>143</sup>; b) participação tímida no Legislativo, que foi ignorada pelos parlamentares da bancada ruralista<sup>144</sup>.

A ausência de participação dos sujeitos coletivos nas disputas institucionais que envolvem a modificação normativa sobre a aquisição de terras por estrangeiros, tema que os afeta diretamente, nos remete à uma ausência de legitimidade sobre a atuação de tais grupos. Enrique Dussel (2007:110) pontua que o princípio de legitimação crítica deve ser anunciado da seguinte maneira: “*pela participação real e em condições simétricas dos oprimidos e excluídos*, das vítimas do sistema político, porque são os mais afetados pelas decisões de que se lembram no passado institucionalmente!”. O autor complementa que a participação das massas populares (explorados e excluídos) nas instituições populares em igualdade de condições com a comunidade política é uma das condições necessárias para a legitimidade democrática (DUSSEL, 2007:148).

Neste contexto, as representações do agronegócio atuam nos espaços institucionais (seja no Legislativo, seja no Judiciário) com o intuito de modificar a lei ou o seu entendimento através da ‘igualdade’ da comunidade política<sup>145</sup> burguesa que exclui a maior parte da população (DUSSEL, 2007:148), ou seja, é feita sem a legitimidade dos seguimentos populares.

### **b) Representações do agronegócio: modificar a lei ou o direito?**

José Geraldo de Sousa Júnior (2008:5) ressalta que se Direito não for emanado das reivindicações populares com mobilização da sociedade civil não há que se falar em legitimidade democrática. Segundo o autor:

Se o Direito não nascer na rua, se a legalidade não nascer da informalidade e na periferia, e não se sustentar com base em razões que sejam capazes de mobilizar os debates públicos pela atuação da sociedade civil e dos setores organizados da sociedade, e assim, sem uma perspectiva generalizada, universalizada, instaurada pelas lutas por reconhecimento e inclusão, não ganhar os fóruns oficiais, não ganhar o centro do sistema político, e não se traduzir em decisões participadas, como falar-se em legitimidade democrática?

<sup>143</sup> Dentre as possibilidades visualizadas para a atuação no Judiciário encontram-se: pedido de *amicus curiae* nas ações já existentes no âmbito do STF; dentre outras.

<sup>144</sup> Tal quadro permite apontar duas considerações iniciais, que não fazem parte do objeto da presente pesquisa, mas que podem ser importantes para estudos posteriores. A primeira delas, consiste na necessidade de construção de mecanismos que assegurem a participação social no âmbito do poder Judiciário e do Legislativo, como a democratização do sistema e do acesso à justiça e a construção de uma democracia participativa no Legislativo. Já a segunda consideração, remete à atuação dos movimentos sociais na disputa política sobre o tema, que optam por realizar outros enfrentamentos políticos do que intervir na disputa institucional.

<sup>145</sup> Dussel (2007:31) pontua: “o sujeito coletivo primeiro e último do poder, e por isso soberano e com autoridade própria ou fundamental, é sempre a comunidade política, o povo”.

Ao perceber a ausência de legitimidade democrática na reivindicação patronal com o intuito de flexibilizar as normas que ampliam o fenômeno da estrangeirização de terras, fica a pergunta: as representações do agronegócio querem modificar a lei ou garantir Direitos?

Tal pergunta já apresenta um pressuposto em si. O Direito e a lei não são a mesma coisa. Retomar-se-á aos trabalhos produzidos por Roberto Lyra Filho (1980;1982) para aprofundar a discussão. O autor expõe que é um engano afirmar que o Direito se reduz ao ordenamento jurídico único (LYRA FILHO, 1980:6) e que tal argumento constitui num reportório estatal para reafirmar a sua posição privilegiada de definir o que é Direito (cessando as contradições e a busca por direitos que não se encontram nas leis) (LYRA FILHO, 1982:8).

Compreender que do Estado emana todo o direito válido é um equívoco (LYRA FILHO, 1980:6). Sobre as leis:

A lei sempre emana do Estado e permanece, em última análise, ligada à classe dominante, pois o Estado, como sistema de órgãos que regem a sociedade politicamente organizada, fica sob o controle daqueles que comandam o processo econômico, na qualidade de proprietários dos meios de produção. Embora as leis apresentem contradições, que não nos permitem rejeitá-las sem exame, como *pura* expressão dos interesses daquela classe, também **não se pode afirmar, ingênua ou manhosamente, que toda a legislação seja Direito autêntico, legítimo e indiscutível** (LYRA FILHO, 1982:8 – grifo nosso).

Lyra Filho (1982:84) teoriza que entender as normas (provenientes do Estado e da classe e dos grupos que o controlam) como Direito e definir o Direito pelas normas corresponde à uma troca de significado sobre o que é o Direito. Afirma: “O Direito, em resumo, se apresenta como positividade da liberdade conscientizada e conquistada nas lutas sociais e formula os princípios supremos da Justiça Social que nelas se desvenda” (LYRA FILHO, 1982:88), ou seja, corresponde “ao modelo de legítima organização social da liberdade” (LYRA FILHO, 1982:86).

Nesta acepção, o Direito estaria relacionado com o processo de libertação dos seres humanos e com a justiça social. Lyra Filho (1982:82) expõe que Direito é “um processo de libertação permanente”, que não é algo inato, mas que é construído socialmente dentro do processo histórico desenvolvido nas lutas sociais (LYRA FILHO, 1982:81).

Já sobre a justiça social, o autor apresenta que caminha entrelaçada com o Direito e que se conceitua da seguinte forma: “é atualização dos princípios condutores, emergindo nas lutas sociais, para levar à criação duma sociedade em que cessem a exploração e opressão do homem pelo homem” (LYRA FILHO, 1982:86).

Há uma distinção entre a Lei e o Direito. Tendo em vista que a primeira faz menção à legalidade extraída dos dispositivos legais. Já a segunda se apresenta enquanto capacidade de libertação dos sujeitos coletivos de direito<sup>146</sup> que se emergem nas lutas sociais com o intuito de acabar com a opressão e a exploração existentes na sociedade.

Feita a distinção entre Direito e Lei, percebe-se que as representações do agronegócio pleiteiam modificar as normativas institucionais, não abarcando garantia de Direitos. A afirmação de que a SRB, IBÁ e FPA não reivindicam direitos decorre dos seguintes argumentos: a) reforçam o modelo de exploração e opressão aos trabalhadores rurais e comunidades tradicionais que se pautam de forma distinta do agronegócio; b) ignoram as reivindicações dos sujeitos coletivos de direito pela terra e território, procurando submetê-los à situações degradantes de vida.

Sobre o primeiro argumento, percebe-se que as reivindicações das classes dominantes tem o propósito de promoção do agronegócio. Desta forma, mantêm a alta concentração fundiária e a noção de terra enquanto espaço voltado para a produção agrícola em larga escala e para a exportação, que afeta diretamente os sujeitos do campo.

A disputa normativa sobre a aquisição e o arrendamento de terras paira principalmente sobre a grande propriedade. Retomando os limites existentes na Lei nº. 7.509/1971, de 50 MEIs para a pessoa física e de 100 MEIs para pessoa jurídica, caso haja pretensão de ultrapassar este valor exige-se a autorização do Congresso Nacional (ver Tabela 02).

O anteprojeto do PL nº 4.05/2012 dispensa autorização por órgão competente de aquisições com menos de 4 (quatro) módulos fiscais e arrendamentos com menos de 10 (dez) módulos fiscais (art. 6º. MONTES, 2012). Para além destes limites, é possível aquisição e arrendamento de imóveis rurais mediante a autorização de órgão competente, excluindo as limitações em decorrência do tamanho da área contida na Lei nº. 7.509/1971. Ou seja, há uma ampliação da possibilidade de grandes e extensas propriedades de terra por estrangeiros.

---

<sup>146</sup> Ver em: SOUSA JÚNIOR, 2008; SOUSA JÚNIOR, 2002.



Os apontamentos feitos pela IBÁ e pela SRB sobre os impactos da recepção do §1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971 pelo Parecer nº AGU LA-01/2010 para as pessoas jurídicas ‘brasileiras’ equiparadas à estrangeiro merecem destaque. Tais empresas podem adquirir imóveis rurais, no entanto, devem cumprir as seguintes restrições: a) limitar a aquisição de área de até 100 MEIs, dependendo de autorização do INCRA; b) não ultrapassar o limite de 25% da superfície do município. A lei submete as pessoas jurídicas equiparadas à estrangeiras também à requisitos, como a apresentação de projeto de exploração.

O problema da incidência da Lei nº 5.709/1971 decorre do fato de pessoas jurídicas equiparadas à estrangeiras não cumprirem com as restrições e requisitos, como a limitação territorial. Conclui-se que o impacto levantado por tais organizações corresponde ao fato dessas empresas já terem adquirido ou pretendem adquirir porções de terra maior que este limite explicitado.

Desta forma, o que está em questão na disputa normativa, é a estrangeirização de extensas áreas rurais, o que amplia a concentração fundiária.

A reivindicação dos representantes do agronegócio de estrangeirizar extensas áreas rurais decorre da sua relação com a terra, considerando-a enquanto bem exclusivamente destinado para a produção. Não a compreendendo como mecanismo necessário para a reprodução da vida de diversos camponeses e povos tradicionais, enquanto lugar identitário, relacional e histórico (SAUER, 2010; SAUER, LEITE, 2011b).

Diante da produção extensiva feita em grandes porções de terra, caracterizando o monocultivo, as representações do agronegócio atuam de forma a garantir o caráter eminente exportador de produtos agrícolas. A Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) reivindica a flexibilização de normas sobre a estrangeirização de terras, com o intuito de garantir investimentos para suprir a demanda mundial de alimentos (MONTES, 2012). Ou seja, pauta-se por uma produção voltada para a exportação em detrimento de produtos para consumo alimentar (CARVALHO, 2013:32).

O segundo argumento corresponde ao fato de ignorarem as reivindicações feitas pela CONTAG e FETRAF no âmbito da SUBESTRA e de não se pronunciarem sobre as notas públicas feitas pelos movimentos sociais. Corrobora com tal argumento, a intenção das representações do agronegócio em subjugar seu modo de produção a outros grupos, ao provocar impactos no território do campesinato.

Capta-se as seguintes consequências do fenômeno da estrangeirização de terras aos povos do campo: a) o aumento no preço das terras (FERNANDES, 2011; PEREIRA, 2014; VINHA, PEREIRA, 2016; SAUER, 2010; SAUER, LEITE, 2011b; SAUER, LEITE, 2011a), que gera impactos na política de reforma agrária, diante do encarecimento nas indenizações feitas para ressarcir a desapropriação para fins sociais (SAUER, 2010; SAUER, LEITE, 2011b; SAUER, LEITE, 2011a), b) o acirramento das disputas territoriais (PEREIRA, 2014; VINHA, PEREIRA, 2016; FERNANDES, 2011); c) o aumento da concentração fundiária (VINHA e PEREIRA, 2016), contribuindo para aumentar o monopólio da produção de agroenergias e alimentos (SAUER, LEITE, 2011b); d) a expansão das fronteiras agrícolas, o que afeta comunidades rurais (SAUER, 2010), ameaça territórios camponeses e indígenas (FERNANDES, 2011) e contribui para a expropriação das populações do campo (SAUER, 2010; SAUER, LEITE, 2011b); e) e desterritorializa o campesinato através da degradação humana e ambiental (VINHA e PEREIRA, 2016)

Ao promover o *agrobusiness*, suas representações atuam de forma antagônica em relação aos grupos e famílias que vivem no campo de forma diversa ao seu projeto (agricultura familiar, campesinato, povos indígenas, comunidades tradicionais, dentre outros) provocando impactos, não respeitando os seus modos de vida e sua relação com a terra.

Percebe-se que tal atuação não busca implementar direitos, ao contrário, busca preservar o *status quo* e as situações de exploração, se articulando para perpetuar sobre o ordenamento jurídico, um antidireito. Lyra Filho (1982:8) expressa “a legislação abrange, sempre, em maior ou menor grau, Direito e Antidireito: isto é, Direito propriamente dito, reto e correto, e negação do Direito, entortado pelos interesses classísticos e caprichos continuístas do poder estabelecido”. Na conceituação sobre o Antidireito, o autor complementa que corresponde “a constituição de normas ilegítimas e sua imposição em sociedades mal organizadas” (LYRA FILHO, 1982:86).

As representações do setor rural operam na disputa legal para flexibilizar a estrangeirização de terras para reforçar o seu domínio político e econômico sobre os sujeitos coletivos de direito. Retomando a obra de Lyra Filho (1982), pode-se dizer que os grupos se utilizam da disputa normativa para reivindicar a implementação de um antidireito.

### c) Bancada Ruralista: o poder fetichizado

Elucida-se uma diferença em relação a atuação dos representantes do agronegócio no Judiciário e no Legislativo. No Judiciário, a Sociedade Rural Brasileira (SRB) e a Indústria Brasileira de Árvores (IBÁ) reivindicam os seus entendimentos jurídicos e políticos para os magistrados do STF – que por sinal, foram negados. Já no Legislativo, o agronegócio é representado pela defesa ideológica dos próprios parlamentares, demonstrando que a elite agrária atua de forma endógena e com grande poder decisório.

Sobre a atuação dos representantes do agronegócio dentro da Câmara Federal, é importante resgatar a categoria do ‘fetichismo do poder’ de Enrique Dussel (2007). Segundo o autor:

*A corrupção originária do político, que denominaremos o fetichismo do poder, consiste em que o ator político (os membros da comunidade política, sejam cidadãos ou representantes) acredita poder afirmar sua própria subjetividade para a instituição em que cumpre alguma função. [...] Se os membros, por exemplo, crêem que exercem o poder a partir de sua autoridade auto-referente (ou seja, para si próprios) seu poder foi corrompido (DUSSEL, 2007:16 – grifo nosso).*

Dussel (2007:31) afirma que o poder é uma faculdade ou capacidade que pertence à comunidade política, ao povo. A categoria ‘povo’ deve ser compreendida como: “*plebs* (em latim) ao povo como oposto às elites, às oligarquias, às classes dirigentes de um sistema político” (DUSSEL, 2007:93).

Compreende-se que poder político é movido pela vontade-de-viver dos membros de sua comunidade.

*Poder empunhar, usar, cumprir os mesmos para a sobrevivência é já o poder. [...] quanto ao conteúdo e à motivação do poder, a ‘vontade-de-vida’ dos membros da comunidade, ou do povo, já é a determinação material fundamental da definição de poder político. Isto é, a política é uma atividade que organiza e promove a produção, reprodução e aumento da vida de seus membros (DUSSEL, 2007:26).*

A vontade-de-viver constitui no anseio dos seres humanos, que são comunitários, de permanecerem vivos. As comunidades com o intuito de não se extinguirem: “devem continuamente ter como tendência o instinto ancestral de querer permanecer na vida. Este *querer-viver* dos seres humanos em comunidade denomina-se

*vontade*. A *vontade-de-vida* é a tendência originária de todos os seres humanos” (DUSSEL, 2007:25).

O poder deve ser compreendido de forma positiva (e não na sua forma negativa, compreendida como dominação), pois corresponde a *vontade-de-viver*, pretensão de adiar a morte e de se manter vivo na busca por meios de sobrevivência e na satisfação de necessidades (DUSSEL, 2007:26). Reforça-se que a titularidade de tal poder é da comunidade política, o povo (DUSSEL, 2007-31).

O poder pertencente ao povo, no entanto, “a comunidade não pode atuar como se fosse um ator coletivo substantivo unânime em democracia direta permanente, é o momento ideal do postulado, mas impossível empiricamente” (DUSSEL, 2007:34). Desta maneira, o poder é delegado

[...] *Delegado* indica que atua em nome do todo (universalidade) em uma função diferenciada (particularidade) empreendida com atenção individual (singularidade). O exercício *singular* (privado) de uma ação é o que se realiza em nome próprio. O exercício *delegado* (público) é a ação que se cumpre em função do todo. O fundamento de tal exercício é o poder da comunidade (como *potentia*). Aquele que exerce o poder o faz por outro (quanto à origem), como mediação (quanto ao conteúdo), para o outro (como finalidade) (DUSSEL, 2007:34).

Na história das sociedades, o poder delegado objetiva-se nas instituições políticas (DUSSEL, 2007:35), como no poder Legislativo. Sobre tais instituições:

[...] embora possam ser séculos, as instituições dão prova de cansaço, de um processo entrópico, de desgaste e, por outro lado, da fetichização inevitável que a burocracia produz ao usufruir a instituição (*potestas*) para a sobrevivência da burocracia auto-referente (DUSSEL, 2007:35).

Quando ocorre o desgaste das instituições políticas, o poder encontra-se fetichizado. Segundo Dussel (2007:46):

O fetichismo começa pelo envilecimento subjetivo do representante singular, que tem o gosto, o prazer, o desejo a pulsão sádica do exercício onipotente do poder fetichizado sobre os cidadãos disciplinados e obedientes (já que os não obedientes são objeto da repressão policial, [...]). Esse exercício é sempre dominação (DUSSEL, 2007:46).

A fetichização do poder atua através da ‘Vontade-de-Poder’ e se desenvolve de forma antidemocrática, pois se funda em suas próprias vontades (DUSSEL, 2007:48), com “as elites ou classes políticas como auto-referentes sem responder mais à

comunidade política” (DUSSEL, 2007:49). O poder político fetichizado não cumpre com as reivindicações populares, pois se articula para dominar os povos (DUSSEL, 2007:47). Desta forma “a mediação inventada para a vida e para a democracia, e seu aumento, começa a ser um caminho para a morte, a repressão, a dominação” (DUSSEL, 2007:35).

Feita a explanação sobre a categoria do poder fetichizado percebe-se que ela se encaixa no exercício da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) no fenômeno da estrangeirização de terras. A bancada ruralista, ao atuar no legislativo deveria representar e obedecer ao titular do poder político, o povo. Todavia, a entidade não o faz. Ao contrário, atua representando os interesses específicos de seu grupo político, quais seja: ampliar as possibilidades de aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros em prol da promoção do agronegócio, da ampliação de investimentos e do acesso à créditos financeiros para a produção.

Os parlamentares que compuseram a SUBESTRA ignoraram as reivindicações populares sobre o tema, como a manifestação da CONTAG e da FETRAF. O povo, incluindo aqui os movimentos sociais e comunidades tradicionais - que não são a elite agrária -, pontuam os impactos que serão sofridos em seus territórios com o acirramento da estrangeirização de terras. Mesmo com as reivindicações, os deputados federais ignoram tais consequências para implementação de política voltada para seus próprios interesses.

Neste sentido, a atuação dos representantes do agronegócio no Legislativo configura a existência de um poder fetichizado, pois não obedece o titular do poder em prol de sua conveniência. O poder, que deveria promover e garantir a vida digna para as populações do campo, se fetichiza e promove a dominação.

As representações do agronegócio, SRB, IBÁ e FPA, se manifestam na disputa normativa com o intuito de promover o agronegócio com os investimentos estrangeiros. No caso da Frente Parlamentar da Agropecuária, percebe-se uma apropriação do poder público para pautar os interesses da elite agrária dominante, causando impactos para os movimentos sociais, o que corresponde a um poder fetichizado (DUSSEL, 2007). Sobre a atuação das três entidades, atuam para modificar a lei, mas não busca garantir direitos. Ao contrário, pleiteiam reforçar a histórica dominação e expropriação sofrida pelos sujeitos coletivos de direito, que atuam no campo brasileiro em busca e/ou garantia de terra e território. Neste sentido, utilizam do espaço do Judiciário e do Legislativo para impor o antidireito (LYRA FILHO, 1982).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema da estrangeirização de terras é um tema importante e apresenta novidades (SAUER, BORRAS, 2016) para a conjuntura agrária (FERNANDES, 2011). A presente dissertação teve o propósito de trazer um panorama do fenômeno (no âmbito acadêmico e jurídico) e compreender como os representantes do agronegócio operam na disputa institucional sobre a estrangeirização, contribuindo com pesquisas no futuro.

A denominada estrangeirização de terras, que consiste na apropriação da terra e de seus recursos naturais em caráter global, remete a especificidades para a América Latina que não podem ser ignoradas. O contexto histórico e social de colonização e de colonialidade do poder (QUIJANO, 2000) não podem ser ignorados, pois representam que historicamente os países latinos tiveram seus povos explorados e seus recursos naturais depredados pela presença estrangeira. Ou seja, o tema da estrangeirização ganha especificidade e relevância no território latino.

Discordando das afirmações de Ariovaldo Umbelino, que afirma que o tema não tem a relevância que vem lhe sendo atribuída (OLIVEIRA, 2011), percebe-se que a estrangeirização de terras constitui num aprimoramento do agronegócio feito no território brasileiro, para subjugar os territórios camponeses e tradicionais. O tema traz impactos tanto para a sociedade brasileira de modo geral - como exemplo, a soberania alimentar -, quanto para os sujeitos coletivos do campo de forma direta, como o aumento do preço das terras, a expansão das fronteiras agrícolas e a concentração de terras.

Percebe-se que questões que, no passado, tinham um caráter nacional, como a concentração e a disputa por terras, atingem caráter global no presente. A intensificação da concentração global e da disputa mundial por terras merece estudos mais aprofundados para compreender as formas da sua existência, como se desenvolvem e quais são os impactos.

O fenômeno da estrangeirização de terras se apresenta nos dispositivos normativos através de sua forma mais visível: a aquisição e o arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros. Há inexpressivo debate e proteção jurídica sobre outras formas de apropriação global da terra e de seus recursos, como os investimentos estrangeiros diretos e as agências de financiamento do crédito agrícola.

Sobre a aquisição e o arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros, considera-se que a Constituição Federal de 1988 e o Parecer nº AGU LA-01/2010 são instrumentos importantes para garantir o controle nacional de seus imóveis. No entanto,

tais dispositivos jurídicos não protegem transações econômicas feitas com o intuito de apropriar as terras.

As representações do agronegócio se mobilizam, disputam e impõe as interpretações normativas existentes sobre a aquisição e arrendamento de terras, com o intuito de diminuir as exigências sobre os investimentos agrícolas feitos pelo capital estrangeiro no território nacional. O principal dispositivo questionado por tais organizações constitui nas limitações sobre aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros incidirem também nas pessoas jurídicas brasileiras constituídas por capital estrangeiro.

Através da pesquisa, percebeu-se que mobilização institucional é feita pelas seguintes organizações: a Sociedade Rural Brasileira (SRB) e a Indústria Brasileira de Árvores (IBÁ) no âmbito do Judiciário e a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) no âmbito do Legislativo. A articulação entre as entidades patronais que representam o agronegócio com o FPA merece maior atenção em estudos posteriores.

Com o desenvolver da pesquisa, constatou-se que a atuação destas organizações se dá pelos seguintes motivos: a) a busca pela promoção do agronegócio, que precisa de investimentos externos para se incrementar no campo; b) as entidades atuam de forma supranacional, ou seja, não tem vínculo com uma nação ou estado, pois defendem e promovem o agronegócio a onde quer que ele esteja; c) a necessidade de acesso à créditos fundiários para a produção agrícola que são fornecidos por instituições financeiras estrangeiras.

Os argumentos levantados na disputa institucional podem ser sistematizados em dois: a) a apresentação do agronegócio enquanto salvador da economia nacional, desta maneira, é capaz de prover empregos, diminuir a desigualdade regional, promover o desenvolvimento e a interiorização do país – e que tais benefícios só podem ser atingidos com investimentos externos; b) a necessidade de segurança jurídica, que é compreendida enquanto garantidora dos investimentos realizados em negócios.

Através de uma análise crítica de tais argumentos, as entidades patronais apresentam o agronegócio enquanto salvador da economia (e da nação). No entanto, a forma de garantir tal ‘salvação’ seria a venda e a locação de imóveis rurais. Já a segurança jurídica, se desenvolve com um olhar restrito voltado apenas para a segurança dos investimentos, e que, ao mesmo tempo que reivindica tal segurança atua institucionalmente para garantir mecanismos de burlar a Constituição Federal.

A afirmação de que as representações do agronegócio atuam para burlar o texto constitucional decorre do fato de que excluir a incidência das restrições e limitações impostas aos estrangeiros às pessoas jurídicas brasileiras com capital estrangeiro contribui para a ineficácia do art. 190 da CF/1988.

As representações do agronegócio não demonstram preocupação e interesse com dispositivos constitucionais elementares ao Estado brasileiro, como a soberania nacional. Ou a consideram enquanto elemento utópico diante da globalização e de difícil realização, ou possuem uma visão restritiva de soberania nacional enquanto capacidade de edição e cumprimento de leis. Desta maneira, rejeitam a visão de soberania enquanto capacidade de poder decisório sobre as atividades realizadas em território nacional (como por exemplo, definir os alimentos a serem produzidos e o modelo agrícola) e que está relacionada com a soberania dos povos.

Ao reivindicar a diminuição das imposições constitucionais e legais sobre a aquisição e arrendamento de imóveis rurais, as representações do agronegócio atuam para contribuir com o processo da estrangeirização de terras, gerando impactos para os sujeitos coletivos de direito que atuam no campo e para a sociedade de forma geral.

As representações do agronegócio atuam de forma ilegítima, pois não incorporam as reivindicações feitas pelos movimentos sociais e buscam modificar a lei sem garantir Direitos. Ao compreender o Direito enquanto espaço de legítima organização social da liberdade (LYRA FILHO, 1982), verifica-se que tais organizações buscam modificar a legislação para implementar um antidireito, pois pleiteia reforçar a dominação e a exploração dos variados sujeitos que atuam no campo, que trabalham e vivem de forma diversa da do agronegócio.

Sobre a atuação da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), conhecida como bancada ruralista, apura-se a existência de um poder fetichizado (DUSSEL, 2007), pois não respeita e obedece as vontades do detentor do poder político – o povo – e não se importa com a vontade-de-viver de tais grupos, reforçando a dominação (DUSSEL, 2007).

Para finalizar, reconhece-se que a solução proposta pelo agronegócio (de vender e alugar os imóveis rurais) para resolver os problemas brasileiros, sejam econômicos e sociais, não é adequada. O agronegócio não é a única forma de produção agrícola, pois existem outras formas de viver e produzir no campo. O projeto alternativo ao agronegócio, de efetuar a reforma agrária e assegurar os direitos territoriais se apresenta enquanto projeto capaz de diminuir os problemas brasileiros pautando a



soberania alimentar, o bem-estar socioambiental e garantindo condições dignas de vida para o povo brasileiro.

## REFERÊNCIAS

---

AGU, Manifestação Processual. *In*: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 342**, 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4756470>>.

ALFONSIN, Jacques Távora. **Limite à compra de terras por estrangeiros reforça direitos humanos**. 2010. Disponível em: <http://antigo.mst.org.br/Limite-a-compra-de-terras-por-estrangeiros-reforca-direitos-humanos-jacques-Tavora-Alfonsin>. Acesso 18-04-2016.

ALFONSIN, Jacques Távora. **O Brasil roubado por latifundiários**. 2016. Disponível em: <http://www.carosamigos.com.br/index.php/artigos-e-debates/6017-o-brasil-roubado-por-latifundiarios>. Acesso 18-04-2016.

ANDRIOLI, Antônio Inácio; FUCS, Richard (org.). **Transgênicos: as sementes do mal – a silenciosa contaminação dos solos e alimentos**. Tradução: Ulrich Dressel. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

ALVIM, Augusto Mussi. **Investimentos estrangeiros diretos e suas relações com os processos, causas e efeitos da concentração e estrangeirização das terras no Brasil**. Projeto de cooperação técnica “Apoio às políticas e à participação social no desenvolvimento rural” (PCT IICA/NEAD), Brasília, NEAD, 2009 (relatório de pesquisa).

ARAÚJO, André. **As dez tradings que dominam o mercado global de commodities**. *In* Blog de Luis Nassif, 11-05-2013. Disponível em <http://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/asdeztradingsquedominamomercadoglobaldecocommodities>; Acesso: 12-09-2016.

AZAMBUJA, Raimundo. **1ª Emenda Modificativa ao Relatório Inicial da SUBESTRA**, 2011a.

AZAMBUJA, Raimundo. **2ª Emenda Modificativa ao Relatório Inicial da SUBESTRA**, 2011b.

AZAMBUJA, Raimundo. **3ª Emenda Modificativa ao Relatório Inicial da SUBESTRA**, 2011c.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. A terra no campo: a questão agrária. *In* MOLINA, Mônica Castagna; SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de; TOURINHO NETO, Fernando da Costa (orgs.). **Introdução crítica ao direito agrário**. Brasília, Universidade de Brasília, Decanato de Extensão, Grupo de Trabalho de apoio à Reforma Agrária, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002. pp. 95-106.

BANCO MUNDIAL. **Documento Técnico nº 319 – O setor judiciário na América Latina e no Caribe**. Tradução: Sandro Eduardo Sardá, 1996.

BENGTSON, Josué. **7ª Emenda Modificativa ao Relatório Inicial da SUBESTRA**, 2011.

BOSCO, João Henrique; AZEVEDO, Flávia. **Reforma Agrária às avessas beneficia Kátia Abreu**. Disponível em:

<http://www.canalrural.com.br/noticias/reportagemespecial/reformaagrariaavessasbeneficiariaa breu56736> Acesso 01-11-2016.

BRASIL. Câmara Federal **Biografia Beto Faro (PT/PA)**. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts\\_deputados\\_biografia?pk=141335](http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=141335) Acesso 10/01/2012.

BRASIL. Câmara Federal **Biografia Hélio Santos (PSD/MA)**. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts\\_deputados\\_biografia?pk=160590&tipo=1](http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=160590&tipo=1) Acesso 10/01/2012.

BRASIL. Câmara Federal **Biografia Homero Pereira (PSD/MT)**. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts\\_deputados\\_biografia?pk=141448&tipo=1](http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=141448&tipo=1) Acesso 10/01/2012.

BRASIL. Câmara Federal **Biografia Josué Bengston (PTB/PA)**. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts\\_deputados\\_biografia?pk=141448&tipo=1](http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=141448&tipo=1) Acesso 10/01/2012.

BRASIL. Câmara Federal **Biografia Marcos Montes (PSD/MG)**. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts\\_deputados\\_biografia?pk=141500](http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=141500) Acesso 10/01/2012.

BRASIL. Câmara Federal **Biografia Moreira Mendes (PSD/RO)**. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts\\_deputados\\_biografia?pk=141448&tipo=1](http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=141448&tipo=1) Acesso 10/01/2012.

BRASIL, Câmara dos deputados. **Projeto de Lei nº 1.053**, 2015a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.289**, 2007a.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.376**, 2007b;

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.483**, 2008a;

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei PL nº 4.059**, 2012.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.240**, 2008b;

BRASIL, República Federativa do. **Constituição Federal de 1998**.

BRASIL, República Federativa do. **Decreto nº 5.709 de 1974**

BRASIL, República Federativa do. **Lei nº 73 de 1973**.

BRASIL, República Federativa do. **Lei nº 5.709 de 1971**.

BRASIL, República Federativa do. **Lei nº 6.634 de 1979**.

BRASIL, República Federativa do. **Lei nº 8.629 de 1993**.

BRASIL, República Federativa do. **Lei nº 10.406 de 2002**.

BRASIL, República Federativa do. **Lei nº 13.105 de 2015**.

BRASIL, Senado Federal. **Projeto de Lei nº 590**, 2015b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Civil Originária nº 2.463**, 2014. Disponível em: <  
<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4598070>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 342**, 2015. Disponível em: <  
<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4756470>>.

BRUNO, Regina; LACERDA, Elaine; CARNEIRO, Olavo R. Organizações da classe dominante no campo. In **Dicionário da Educação do Campo**. Organizado por Roseli Salette Caldart, Isabel Brasil Pereira, Paulo Alentejano e Gaudêncio Frigotto. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012.

CANAL RURAL, **Reforma Agrária às avessas beneficia Kátia Abreu**. Disponível em:  
<http://www.canalrural.com.br/noticias/reportagemespecial/reformaagrariaavessasbeneficiakatiaabreu56736> Acesso 01-11-2016.

CANUTO, Antônio, LUZ, Cássia Regina da Silva, ANDRADE, Thiago Valentim Pinto (coords). **Conflitos no Campo – Brasil 2015**. Goiânia: CPT Nacional, 2015.

CARNEIRO, Ana. **Retrato da Repressão Política no Campo - Brasil 1962 – 1985 – Camponeses torturados, mortos e desaparecidos**. Brasília: MDA, 2010.

CARNEIRO, Fernando Ferreira; AUGUSTO, Lia Giraldo da Silva; RIGOTTO, Raquel Maria; FRIEDRICH, Karen; BÚRIGO, André Campos (Org). Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na Saúde. Rio De Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015.

CARVALHO, Horácio Martins de. **A expansão do capitalismo no campo e a desnacionalização do agrário no Brasil**. In Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA. Edição Especial. p. 31 – 44. Julho de 2013.

CARVALHO, Josué Tomazi de, FIDELES, Junior Divino, MACIEL, Marcela Albuquerque. **Direito Agrário**. Salvador: JusPodivm, 2015.

CONTAG. **Nota técnica da CONTAG sobre o Projeto de Lei nº 4.059 de 2012**, 2015.

COSTA, Cléria Botelho da. Terra: representações e cidadania. In MOLINA, Mônica Castagna; SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de; TOURINHO NETO, Fernando da Costa (orgs.). **Introdução crítica ao direito agrário**. Brasília, Universidade de Brasília, Decanato de Extensão, Grupo de Trabalho de apoio à Reforma Agrária, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002. pp. 145-152.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 2ª ed. São Paulo: Sariaiva, 1998

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

DELGADO, Guilherme Delgado. **Ruralistas oferecem mercado de terras sem fronteiras e com muita grilagem ao capital internacional**. Correio cidadania. Data: 01-08-2016. Disponível em:  
[http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=](http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=)

[11873:ruralistas-oferecem-mercado-de-terras-sem-fronteiras-e-com-muita-grilagem-ao-capital-estrangeiro-&catid=48:guilherme-delgado&Itemid=109](#) Acesso em: 10-09-2016.

DELGADO, Nelson Giordano. *Commodities Agrícolas*. In CALDART, Roseli Salete; PEREIRA, Isabel Brasil; ALENTEJANO, Paulo; FRIGOTTO, Gaudêncio Frigotto. **Dicionário da Educação do Campo**. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012.

DIAS, Eurípedes da Cunha. Arqueologia dos movimentos sociais. In GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

DUSSEL, Enrique. **1492: el encubrimiento del otro: hacia el origen del mito de la modernidad**. La Paz: UMSA. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación/Plural Editores: La Paz, 1994. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/otros/20111218114130/1942.pdf> Acesso 04 de maio de 2015.

DUSSEL, Enrique. **20 Teses de Política**. Tradução de Rodrigo Rodrigues. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

ESCRIVÃO FILHO, Antônio; SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. **Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

ESTADO DE SÃO PAULO. Contestação. In BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Civil Originária nº 2.463**, 2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4598070>

FARO, Beto. **Complementação do Relatório Inicial da SUBESTRA**, 2011a.

FARO, Beto. **Relatório Inicial da SUBESTRA**, 2011b.

FABRINI, João Edmilson. **Conflitos territoriais entre o campesinato e o agronegócio latifundiário**. 1. Ed. São Paulo: Outras expressões, 2014.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Estrangeirização de terras na nova conjuntura da questão agrária. In CANUTO, LUZ, WICHINIESKY, **Conflitos do Campo Brasil 2010**. Goiânia: CPT, 2011. pp. 76-81.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Território camponês. In CALDART, Roseli Salete; PEREIRA, Isabel Brasil; ALENTEJANO, Paulo; FRIGOTTO, Gaudêncio Frigotto. **Dicionário da Educação do Campo**. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Geopolítica da questão agrária mundial. In **Boletim Dataluta**. Presidente Prudente – SP, 2009. Disponível em [http://www2.fct.unesp.br/nera/boletimdataluta/boletim\\_dataluta\\_06\\_2009.pdf](http://www2.fct.unesp.br/nera/boletimdataluta/boletim_dataluta_06_2009.pdf): Acesso em: 29-10-2016. pp. 2-4.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas 'estado da arte'. **Revista Educação & Sociedade**, ano XXIII, no 79, Agosto/2002

Frente Parlamentar Agropecuária. *Online*, 2017. Disponível em: <http://www.fpagropecuaria.org.br/fpa> Acesso: 25/01/2017.

GALEANO, Eduardo H. **As veias abertas da América Latina**. Tradução: Sérgio Franco. Porto Alegre, RS:L&PM, 2015.

GIRARDI, Eduardo Paulon. Atlas da Questão Agrária Brasileira. *In* CAMPOS, Janaina Francisca de Souza, COCA, Estevan Leopoldo de Freitas, FERNANDES, Bernardo Mançano (orgs.). **Dataluta: questão agrária e coletivo de pensamento**. 1. ed. São Paulo: Outras Expressões, 2014. pp. 251-291.

GIRARDI, Eduardo P. (coord.). **DATALUTA – Banco de Dados da Luta pela Terra: Relatório Brasil 2014**. NERA - Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – FCT-UNESP: Presidente Prudente-SP, 2015.

GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2001.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências sociais**. 8ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2004.

IBÁ. Pedido de admissibilidade enquanto assistente do réu. *In* BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Civil Originária nº 2.463**, 2014. Disponível em: <  
<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4598070>

INCRA. Petição Inicial. *In* BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Civil Originária nº 2.463**, 2014. Disponível em: <  
<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4598070>

INTINI, João Marcelo; FERNANDES, Uelton Francisco Fernandes. Bancada Ruralista: a face política do agronegócio. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA**. Agronegócio e Realidade Agrária no Brasil. Edição Especial. Julho de 2013.

LARANJEIRA, Raymundo. Estado da Arte do direito agrário no Brasil. **Anais do XI Seminário Internacional do direito agrário**. Associação Brasileira de direito agrário. Maranhão, MA. 2003.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: O município e o regime representativo no Brasil**. 3. ed. Alfa-Omega: São Paulo, 1997.

LEITE, Sérgio Pereira; MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Agronegócio. *In* CALDART, Roseli Salete; PEREIRA, Isabel Brasil; ALENTEJANO, Paulo; FRIGOTTO, Gaudêncio Frigotto. **Dicionário da Educação do Campo**. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012.

LENZ, Rodrigo. A participação de setores da sociedade civil na Ditadura Civil-Militar Brasileira. *In* SOUSA JÚNIOR, José Geraldo. **O direito achado na rua: introdução crítica à justiça de transição na América Latina**. 1ª ed. Brasília: UnB, 2015.

LEÓN, Osvaldo (director). **América Latina en movimiento: El cuento de la economía verde**. Año XXXV, II, septiembre y octubre, 2011.

LEONEL JÚNIOR, Glastone. **Direito à agroecologia: a viabilidade e os entraves de uma prática agrícola sustentável**. 1. ed. Curitiba: Editora Prismas, 2016.

LYRA FILHO, Roberto. **O direito que se ensina errado**. Sobre a reforma do ensino jurídico. Centro Acadêmico de Direito da UnB: Brasília, 1980.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é Direito**. 17. ed. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

LYRA FILHO, Roberto. **Para um direito sem dogmas**. Porto Alegre: Editora Fabris, 1980.

MARÉS, Carlos Frederico. **A usurpação das terras e das gentes**. 2013. Disponível em: <<http://www.direitosocioambiental.com.br/aula-usurpacao-das-terras-e-das-gentes/>> Acesso 30/10/2014. E: <<http://direitosdocampoufg.blogspot.com.br/p/biblioteca-virtual.html>> Acesso 01/08/2016.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 11 ed. rev. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2015.

MARINI, Ruy Mauro. **América Latina: dependência e integração**. 1ª ed. São Paulo: Editora Página Aberta, 1992.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialéctica de la dependencia**. 7 ed. México: Era, 1985.

MARTINS, José de Souza. **A militarização da questão agrária no Brasil**. 2. ed. Editora Vozes, 1984.

MEDEIROS, Leonilde Sérvo de. Dimensões políticas da violência no campo. In MOLINA, Mônica Castagna; SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de; TOURINHO NETO, Fernando da Costa (orgs.). **Introdução crítica ao direito agrário**. Brasília, Universidade de Brasília, Decanato de Extensão, Grupo de Trabalho de apoio à Reforma Agrária, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002. pp. 181-195.

MENDONÇA, Sônia Regina. **A questão agrária no Brasil: a classe dominante agrária – natureza e comportamento 1964-1990**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MELLO, Marco Aurélio. Decisão Interlocutória. In BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 342**, 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4756470>>.

MELLO, Marco Aurélio. 1º Decisão monocrática. In BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Civil Originária nº 2.463**, 2014a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4598070>>.

MELLO, Marco Aurélio. 2º Decisão monocrática. In BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Civil Originária nº 2.463**, 2014b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4598070>>.

MELLO, Marco Aurélio. 3º Decisão monocrática. In BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Civil Originária nº 2.463**, 2014c. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4598070>>.

MOLINA, Mônica Castagna. A legitimidade do conflito: onde nasce o novo Direito. In MOLINA, Mônica Castagna; SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de; TOURINHO NETO, Fernando da Costa (orgs.). **Introdução crítica ao direito agrário**. Brasília, Universidade de Brasília, Decanato de

Extensão, Grupo de Trabalho de apoio à Reforma Agrária, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002. pp. 29-36.

MOLINA, Mônica Castagna; SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de; TOURINHO NETO, Fernando da Costa (orgs.). **Introdução crítica ao direito agrário**. Brasília, Universidade de Brasília, Decanato de Extensão, Grupo de Trabalho de apoio à Reforma Agrária, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

MONTES, Marcos. **4ª Emenda Modificativa ao Relatório Inicial da SUBESTRA**, 2011a.

MONTES, Marcos. **5ª Emenda Modificativa ao Relatório Inicial da SUBESTRA**, 2011b.

MONTES, Marcos. **Relatório Final da SUBESTRA**, 2012.

MOREIRA, Assis. **Uma corrida por terras de emergentes**. In Instituto Humanitas Unisinos – IHU. Data: 16-11-2012. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/515554umacorridadoporterrasdeemergentes> Acesso: 12/09/2016.

MOREIRA, Emilia de Rodat Fernandes, BONOLO, Flávia, TARGINO, Ivan. Estrangeirização das terras: algumas notas sobre o caso do Brasil e da Paraíba. In CAMPOS, Janaína Francisca de Souza, COCA, Estevan Leopoldo de Freitas, FERNDANES, Bernardo Mançano (orgs.). **Dataluta: questão agrária e coletivo de pensamento**. 1. ed. São Paulo: Outras expressões, 2014. pp. 235-249.

Nota dos Movimentos Populares em alerta à sociedade contra a venda de terras para estrangeiros – Em defesa do território nacional. Disponível em: <http://www.cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&action=read&id=8855> Acesso 30/01/2017.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. A Questão da Aquisição de Terras por Estrangeiros no Brasil – um retorno aos dossiês. In **Agrária** (São Paulo. Online), v. 12. 2010. pp. 3 – 103.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Camponeses, indígenas e quilombolas em luta no campo: a barbárie aumenta. In CANUTO, Antônio, LUZ, Cássia Regina da Silva, ANDRADE, Thiago Valentim Pinto (coords). **Conflitos no Campo – Brasil 2015**. Goiânia: CPT Nacional, 2015. pp. 28-42.

Partido Social Democrático (PSD). *Online*. Disponível em: <http://psd.org.br/principios-e-valores/> Acesso: 25/01/2017.

PEREIRA, Lorena Izá. Estrangeirização de terras no Brasil: uma visão através da geopolítica da questão agrária. In **Boletim DataLuta**, 2014.

PEREIRA, Lorena Izá. Governança da posse e estrangeirização de terras: apontamentos e perspectivas. In **Revista NERA (UNESP)**, v. 29, 2015. pp. 48-69.

PEREIRA, Lorena Izá; PAULI, Lucas. O processo de estrangeirização da terra e expansão do agronegócio na região do MATOPIBA. In **Campo – Território**: revista de geografia agrária. Edição Especial, 2016. pp. 196-224.

PIAUI, Paulo. **6ª Emenda Modificativa ao Relatório Inicial da SUBESTRA**, 2011.

PÔRTO-GONÇALVES, Carlos Walter; CUIIM, Danilo Pereira; LEAL, Leandro Teixeira. Bye Bye Brasil, aqui estamos: a reinvenção da questão agrária no Brasil. In CANUTO, Antônio, LUZ,



Cássia Regina da Silva, ANDRADE, Thiago Valentim Pinto (coords). **Conflitos no Campo – Brasil 2015**. Goiânia: CPT Nacional, 2015. pp. 86-98.

PRATES, Carlos Inácio; BELLODULTRA, Eneida Vinhaes; FERREIRA, Gianmarco Loures; ACYPRESTE, Rafael de. A fortuna Crítica de O Direito Achado na Rua: História e Desenvolvimento. In SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. **O direito achado na rua: concepção e prática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

PRESSBURGER, Thomas Miguel. A reforma inacabada. MOLINA, Mônica Castagna; SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de; TOURINHO NETO, Fernando da Costa (orgs.). **Introdução crítica ao direito agrário**. Brasília, Universidade de Brasília, Decanato de Extensão, Grupo de Trabalho de apoio à Reforma Agrária, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002. pp. 113-119.

PRETTO, José Miguel. **Imóveis rurais sob propriedade de estrangeiros no Brasil**. Relatório de Projeto de cooperação técnica “Apoio às políticas e à participação social no desenvolvimento rural” (PCT IICA/NEAD), Brasília, NEAD, 2009 (relatório de pesquisa).

Procuradoria Geral da República (PGR). Manifestação Processual. In BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 342**, 2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4756470>>.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. In LANDER, Edgardo. **La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales**. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires – Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2000. pp. 122- 155.

QUIJANO, Aníbal. **Colonialidade, poder, globalização e democracia**. Disponível em: [http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/veiculos\\_de\\_comunicacao/NOR/NOR0237/NOR0237\\_02.PDF](http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/veiculos_de_comunicacao/NOR/NOR0237/NOR0237_02.PDF) Acesso em: 05/11/2014.

RAMOS, Vanessa. **Limite à compra de terras por estrangeiros reforça direitos humanos**. 2010. Disponível em: <http://antigo.mst.org.br/Limite-a-compra-de-terras-por-estrangeiros-reforca-direitos-humanos-jacques-Tavora-Alfonso> Acesso 18/04/2016.

REDAÇÃO, Portal EcoDebate. **Os riscos que o País corre se não limitar a possibilidade de aquisição de suas terras por estrangeiros**. 2010. Disponível: <https://www.ecodebate.com.br/2010/09/30/os-riscos-que-o-pais-corre-se-nao-limitar-a-possibilidade-de-aquisicao-de-suas-terras-por-estrangeiros/> Acesso 18-04-2016.

REIS, Rossana Rocha. O Direito à terra como um direito humano: a luta pela reforma agrária e o movimento de Direitos Humanos no Brasil. **Revista Lua Nova**. nº 86, 2012.

SANTOS, Antônio Raimundo dos. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

SAUER, Sérgio. Demanda mundial por terras: ‘land grabbing’ ou oportunidade de negócios no Brasil? In **Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas**, v. 4, 2010. pp. 50-71.

SAUER, Sérgio. La carrera global por el derecho a la tierra y el territorio en Brasil. In **LEISA Revista de Agroecología**, Lima. 12 de dezembro de 2011.

SAUER, Sérgio. **Terra e modernidade**: a reinvenção do campo brasileiro. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

SAUER, Sérgio; BORRAS, Jun. ‘Land grabbing’ e ‘green grabbing’: uma leitura da corrida na produção acadêmica. *In Campo – Território*, v. 11, 2016. pp. 6 – 42.

SAUER, Sérgio, LEITE, Sérgio Pereira. **A estrangeirização da propriedade fundiária no Brasil**. Carta Maior, São Paulo. 20 de dezembro de 2010. Acesso Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/A-estrangeirizacao-da-propriedade-fundiaria-no-Brasil%0D%0A/7/16212>. Acesso 18-04-2016.

SAUER, Sérgio; LEITE, Sérgio Pereira. Agrarian structure, foreign land ownership, and land value in Brazil – Paper presented at the **International Conference on Global Land Grabbing**. Organized by the Land Deals Politics Initiative (LDPI) in collaboration with the Journal of Peasant Studies and hosted by the Future Agricultures Consortium at the Institute of Development Studies, University of Sussex, England. Disponível em: [http://www.iss.nl/fileadmin/ASSETS/iss/Documents/Conference\\_papers/LDPI/14\\_Sergio\\_Sauer\\_and\\_Sergio\\_Pereira\\_Leite\\_-\\_ENGLISH.pdf](http://www.iss.nl/fileadmin/ASSETS/iss/Documents/Conference_papers/LDPI/14_Sergio_Sauer_and_Sergio_Pereira_Leite_-_ENGLISH.pdf) 2012. Acesso em 25/10/2016.

SAUER, Sérgio; LEITE, Sérgio Pereira. Expansión de agronegocios, mercado de tierras y extranjerización de la propiedad rural en Brasil. *In Mundo Siglo XXI – Revista del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional*. v. 26, 2011. pp. 43-63.

Senado Federal. Manifestação Processual. *In* BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 342**, 2015. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4756470>>.

SILVA, Ana Maria da. **Paradigmas jurídicos de controle na regulamentação da aquisição de terras por estrangeiros no Mercosul**. Dissertação de Mestrado. Programa de Mestrado em Direito Agrário – Universidade Federal de Goiás, 2012.

SILVA, Luís Alberto da. **Aquisição ou arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira**. Ministério da Agricultura e do Abastecimento. Junho de 1994.

SILVA, Luís Alberto da. **Reexame do Parecer nº AGU/LA04/94, diante da revogação do art. 171 da Constituição de 1988**. Brasília. Ministério da Agricultura e do Abastecimento. Março de 1997.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

Sociedade Rural Brasileira (SRB). *Online*. Disponível em: <http://www.srb.org.br/quem-somos> Acesso 16-02-2017.

Sociedade Rural Brasileira (SRB). Pedido de Ingresso enquanto Amicus Curiae. *In* BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Civil Originária nº 2.463**, 2014. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4598070>

Sociedade Rural Brasileira (SRB). Petição Inicial. *In*: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 342**, 2015a. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4756470>>.

Sociedade Rural Brasileira (SRB). Petição Interlocutória. In BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 342**, 2015b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4756470>>.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. **Direito como Liberdade: o Direito achado na Rua. Experiências Populares Emancipatórias de Criação do Direito**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Direito. UnB, 2008.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. O direito se encontra na lei ou na rua? In **Revista Sindjus**. Ano XVI, n° 51, setembro de 2008.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. **Sociologia Jurídica: condições sociais e possibilidades teóricas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. O direito achado na rua: concepção e prática. In SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de (org.) **Introdução Crítica ao Direito**. 3 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1992.

STEDILE, João Pedro Stedile. CARVALHO, Horácio Martins de. Soberania alimentar In **Dicionário da Educação do Campo**. Organizado por Roseli Salete Caldart, Isabel Brasil Pereira, Paulo Alentejano e Gaudêncio Frigotto. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012.

STEDILE, João Pedro (org.). **A questão agrária no Brasil: O debate tradicional – 1500-1960**. 2° ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

STEDILE, João Pedro; FERNANDES, Bernardo Mançano. **Brava gente: a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

TOURINHO NETO, Fernando da Costa. Por um Brasil sem latifúndio. In MOLINA, Mônica Castagna; SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de; TOURINHO NETO, Fernando da Costa (orgs.). **Introdução crítica ao direito agrário**. Brasília, Universidade de Brasília, Decanato de Extensão, Grupo de Trabalho de apoio à Reforma Agrária, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002. pp. 37-42.

VASCONCELOS, Antônio Gomes de Vasconcelos; BRAGA, Renê Moraes da Costa Braga. **O conceito de segurança jurídica no estado democrático de Direito**. In CONPEDI/UnB/UCB/IDP/ UDF (org.). *Processo, jurisdição e efetividade da justiça*. Florianópolis: CONPEDI, 2016.

VIEIRA JÚNIOR, Reinaldo Jorge Araújo. Parecer LA-01 **Aquisição de terras por estrangeiros**. Brasília, Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, setembro de 2008.

VINHA, Janaina Francisca de Souza Campos; PEREIRA, Lorena Izá. Estrangeirização de Terras e Geopolítica da Questão Agrária: a usina Umoe *Bionergy* em Sandavalina – SP. In **Campo – Território**: revista de geografia agrária. Edição Especial, 2016. pp. 257-284.

Wilkinson, John; REYDON, Bastian; SABBATO, Alberto Di. El caso de Brasil. In BAQUERO, Fernando Soto; GÓMEZ, Sergio. **Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe**: concentración y extranjerización. FAO, 2012.

WORLD BANK, **Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?** Washigton O.C, 2011.

---

APÊNDICE I – SÍNTESE DAS FALAS DURANTE AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS  
REALIZADAS NO ÂMBITO DA SUBESTRA

| Instituição  | Argumentos   |
|--|--|
| <b>1ª audiência pública – 06/07/2011</b>                 |  |
| AGU<br>Fernando Faria                                    | Diagnostica que em decorrência do Parecer nº GQ-181/1997 as instituições não tem controle sobre a área em domínio de empresas nacionais constituídas com capital estrangeiro.<br>E expõe que o Estado pode atuar nas terras que estão sob domínio estrangeiro, inclusive desapropriar quando não cumprir a função social.  |
| <b>2ª audiência pública – 02/08/2011</b>                 |  |
| MAPA<br>Roberto<br>Lorena                                | O Ministério da Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (MAPA) apresenta as seguintes questões que devem ser consideradas: a) a aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros não gera risco a soberania nacional, pois a terra continua no Brasil; b) se houver risco à segurança alimentar, o Estado pode aplicar ao estrangeiro limitações sobre as exportações; c) há o risco da imigração maciça; d) não há risco ao meio ambiente porque os estrangeiros estarão sujeitos às leis ambientais.<br>Elenca as seguintes oportunidades: a) há uma demanda mundial por alimentos que cresce mais rápido do que a capacidade de produção; b) o Brasil precisa aumentar a exportação; c) o Brasil perdeu 37 bilhões de dólares em investimentos no setor florestal em decorrência do Parecer da AGU publicado em 2010; d) a legislação atual é uma letra morte; e) os investimentos estrangeiros trarão tecnologia e mão de obra; f) segundo a EMBRAPA o Brasil produz 329 milhões de hectares e existem 90 milhões ‘às moscas’. |
| MDA<br>André Dantas                                      | O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) ressalta a necessidade de controle na aquisição de terras por empresa brasileira com capital acionário constituído por estrangeiros; conta que o INCRA só indeferiu um pedido de autorização para aquisição de imóvel rural até hoje.  |
| INCRA<br>Mário Santos                                    | A autarquia federal expõe: a) que é necessária uma lei que pacifique o tema; b) antes da publicação do parecer da AGU em 2010, milhares de hectares foram adquiridos por estrangeiros sob a forma de empresas brasileiras; c) a quantidade de terras que pertencem à estrangeiros é maior do que os números oficiais divulgados; d) os cartórios de registro de imóveis tem dificuldade em cumprir com a Lei nº 5.709/1971.  |
| MDIC<br>Raul Lycurgo                                     | Expressa que há uma insegurança jurídica enquanto durar o Parecer AGU LA-01/2008 que pode gerar atrasos em investimentos, desta maneira, é necessário lei que dê segurança jurídica aos negócios.  |
| <b>3ª audiência pública – 10/08/2011</b>                 |  |
| Ministério das<br>Relações<br>Exteriores<br>Milton Rondó | Expõe: a) o tema da aquisição e arrendamento de terras deve ser associado com a segurança alimentar e da terra enquanto direito humano; b) pode provocar uma volatilidade dos preços dos alimentos, que é associada com a concentração da terra – que afeta a agricultura alimentar (que é responsável pela produção de 70% dos alimentos).  |
| CNJ<br>Ricardo<br>Chimenti                               | Pontua: a) muitos cartórios não possuem o livro de registro sobre a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros em decorrência do Parecer nº GQ-181/1997; b) deve existir uma parceria com os cartórios de registros para   |

|  |   |
|--|---|
|  | recuperar os dados antigos através de um recadastramento; c) os limites impostos pela Lei nº 5.709/71 são pequenos na realidade atual;  |
| <b>4ª audiência pública – 24/08/2011</b>             |   |
| CVM<br>Fernando Caldeira e José Eduardo Ramos Barros | A Comissão de Valores Mobiliários (CVM) ressalta: a) que não diferencia a sua atuação se o capital é estrangeiro ou brasileiro, desta maneira, não tem competência de exercer o controle de capitais, mas se coloca à disposição para contribuir com os órgãos regulares.   |
| <b>5ª audiência pública – 24/08/2011</b>             |   |
| ABRAF<br>César dos Reis                              | A associação de produtores de florestas plantadas expõe: a) o Parecer AGU LA-01/2008 provocou impactos às empresas que atuam no setor, pois ficaram impedidas de adquirir novas áreas; b) o setor florestal está comprometido com a publicação do parecer em 2010; c) o Parecer AGU LA-01/2008 suspendeu investimentos no setor e outros países estão os disputando; d) as florestas plantadas contribuem para a política nacional de mudanças climáticas, pois fixam quantidades de carbono; e) o Estado deve controlar a aquisição de terras por estrangeiros, não pela origem do capital, mas pela finalidade que a empresa pretende exercer.                                    |
| ÚNICA<br>Francesco Giamnetti                         | A representante dos produtores de cana-de-açúcar do estado de São Paulo dispõe: a) o setor é importante para a economia nacional e para a política ambiental; b) o setor precisa de investimentos externos para atender a demanda; c) o momento é de insegurança para os investidores, por isso, precisa de segurança jurídica.   |
| CNA<br>Anaximandro Almeida                           | A entidade do sindicato patronal expõe os seguintes problemas gerados pelo Parecer AGU LA-01/2008: a) o encarecimento do crédito fundiário ao produtor brasileiro; b) ameaça a produção de etanol, pois cerca de 30% das usinas pertencem a grupos estrangeiros. Sugere as seguintes soluções: a) revisão do parecer da AGU publicado em 2010; b) observar a finalidade do capital que é investido no território nacional; c) estabelecer outras formas de controle, como questões tributárias e o cumprimento de função social; d) no que couber, adotar o princípio da reciprocidade com outros países; e) garantir a permanência do capital estrangeiro mediante regulamentação. |
| <b>6ª audiência pública – 31/08/2011</b>             |   |
| CONTAG<br>Alessandra Lunas                           | A entidade que representa os trabalhadores rurais afirma: a) a necessidade de marco jurídico sobre a temática, pois a procura de terras por estrangeiros é crescente; b) a estrangeirização de terras se relaciona com a terra enquanto direito humano, por isso, é importante frisar a necessidade da reforma agrária e da redistribuição de terras; c) há preocupação dos impactos da aquisição de terras na agricultura familiar; d) a necessidade de controlar e regular a entrada do capital estrangeiro para proteger a soberania.  |
| FETRAF<br>Elisângela Araújo                          | A entidade manifesta: a) que o Brasil é um país em oferta e que há descontrole sobre a aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros; b) que há uma concentração fundiária associada ao interesse de grandes corporações que monopolizam a questão dos alimentos; c) que os projetos estrangeiros que adquirem terras no país não se preocupam com a soberania alimentar, o combate à fome e a miséria no país  |
| <b>7ª audiência pública – 14/09/2011</b>             |   |
| IRIB<br>Francisco dos Santos                         | O Instituto de Registros Imobiliários do Brasil (IRIB) expressa: a) que o art. 190 da CF/1998 recepcionou a Lei nº 5.709/71 e a solução para ter o controle do capital das empresas que adquiriram terras corresponderia a determinação de norma pelo CNJ que estipulasse orientações gerais aos cartórios.   |
| BRACELPA<br>Francisco de Godoy                       | A entidade que representa os produtores de celulose e papel expõe os seguintes efeitos gerados pelo Parecer AGU LA-01/2008: a) investimentos agrícolas e agroindustriais paralisados; b) oficiais de Cartórios negam-se a   |

|  |   |
|--|---|
|  | <p>lavrar escrituras preocupados com a responsabilidade pessoal; c) a prévia autorização de projeto de exploração inviabiliza o investimento estrangeiro; d) os investimentos já realizados ou em processo de realização estão sendo questionados, o que amplia a insegurança jurídica.</p> <p>Sugere as seguintes questões para a modificação normativa: a) deve conter disposição transitória para convalidar os negócios jurídicos pretéritos; b) marco jurídico efetivo com burocracia reduzida; c) tratamento igualitário entre as empresas brasileiras, independente da origem do capital; d) não exigir aprovação prévia de projetos de investimento.</p> <p>Conclui que a soberania nacional depende mais da efetividade das instituições reguladoras do que a imposição de empecilhos para a liberdade de investimentos.</p> |
| <p><b>COSULTOR JURÍDICO</b><br/>Alexandre Clápis</p> | <p>O consultor afirma: a) o Parecer AGU LA-01/2008 gerou restrições ao direito de propriedade; b) tal parecer não se coaduna com a função social da propriedade porque afasta investimentos, inibe a geração de emprego, diminui o recolhimento de impostos e dificulta o financiamento da produção.</p>  |

Fonte: FARO, 2011. Sistematização: Autor. Data: 15/01/2017.

APÊNDICE II - EMENDAS MODIFICATIVAS DO ANTE-PROJETO PROPOSTO  
POR BETO FARO (PT/PA)

| <b>Emenda Modificativa</b>  | <b>Complementação do Parecer</b>  |
|---|---|
| <p>Emenda n. 01 – proposta pelo deputado Raimundo Azambuja (PSDB-MS)</p> <p><u>Pedido:</u> Suprimir a incidência da lei sob pessoa jurídica brasileira constituída sobre maioria do capital estrangeiro.</p> <p><u>Justificativa:</u> Visa ampliar a participação de empresas nacionais no setor agrícola, independentemente da origem do seu capital. Aponta que o agronegócio vem garantindo a estabilidade da economia e contribui para o aumento das reservas nacionais nos últimos anos.</p>   | <p>O relator Beto Faro (PT-PA) apresenta que o acolhimento de tal emenda estimularia a burla à legislação. Afirma que as empresas brasileiras constituídas com maioria do capital estrangeiro estariam autorizadas a adquirir áreas de até 5.000 hectares. Desta maneira, rejeita a emenda.</p> |
| <p>Emenda n. 02 – Proposta pelo deputado Raimundo Azambuja (PSDB)</p> <p><u>Pedido:</u> busca deslocar a competência para autorização de aquisição e arrendamento de imóveis rurais para além do permitido pela legislação. A proposta do relator é que a competência para autorização seria do Congresso Nacional, o parlamentar requer que tal autorização esteja prevista em regulamento.</p> <p><u>Justificativa:</u> busca flexibilizar tal limite.</p>  | <p>Beto Faro (PT-PA) afirma que o deslocamento da competência iria enfraquecer o Congresso Nacional e implicaria em situação de insegurança jurídica em potencial, tendo em vista que o regulamento poderia ser alterado por qualquer governo. Desta maneira, rejeita a emenda.</p>             |
| <p>Emenda n. 03 – Proposta pelo deputado Raimundo Azambuja (PSDB)</p> <p><u>Pedido:</u> busca estender a exclusão da restrição sob a aquisição e arrendamento de área em decorrência da porcentagem ocupada em determinado município (25% da área do município e 10% da área do município para estrangeiros da mesma nacionalidade) que é feita aos portugueses, residentes no Brasil e portadores do certificado de reciprocidade, para todos os estrangeiros que possuam tal característica.</p> <p><u>Justificativa:</u> busca possibilitar que todos os estrangeiros regularmente residentes no Brasil possam adquirir imóveis rurais sem distinção de nacionalidade.</p> | <p>O parlamentar Beto Faro (PT-PA) acolhe a emenda. Altera o termo ‘portugueses’ por ‘estrangeiros’ residentes no país e portadores de certificado de reciprocidade.</p>  |
| <p>Emenda n. 04 – proposta pelo Deputado Marcos Montes (PSD-MG)</p> <p><u>Pedido:</u> o relator afirma que a lei não incide sobre os casos em que o imóvel rural seja oferecido como garantia real de financiamento contraído junto a instituições financeiras controladas por capital estrangeiro. O deputado busca modificar o termo ‘instituições financeiras’ para ‘empresas financeiras’, porque existem instituições não-</p>   | <p>O relator acolhe tal emenda.</p>   |

|   |  |
|---|--|
| <p>financeiras que participam ativamente da atividade agrícola.</p> <p><u>Justificativa:</u> Afirma que alguns cartórios estão se negando a registrar hipoteca de imóveis fornecidos em garantia de empréstimos quando o credor for empresa estrangeira pelo conceito do Parecer da AGU. A situação atual inviabiliza o uso da terra como garantia o que provoca o encarecimento do crédito para o produtor brasileiro. A redação do relator contempla o problema, mas o restringe a exceção das instituições financeiras.</p>  |  |
| <p>Emenda n. 05 – proposta pelo deputado Marcos Montes (PSD-MG)</p> <p><u>Pedido:</u> a supressão da incidência da lei sobre pessoa jurídica brasileira da qual participem pessoa estrangeira que tenha a maioria do seu capital social votante o exercício de poder decisório sobre as atividades.</p> <p><u>Justificativa:</u> afirma que diante a demanda mundial por produtos agrícolas no Brasil tem as melhores condições de fornecer tais produtos. Afirma: “O mundo conta com nosso país para isso. Mas falta capital para investir nesse aumento de produção”.</p> <p>Pontua que o aumento da produção agrícola no país é desejável para a sociedade porque contribui com a interiorização do desenvolvimento, gerando emprego e renda no interior.</p> <p>Afirma que o Brasil necessita de capitais para aproveitar essa oportunidade. Aponta que o agronegócio brasileiro necessita de investimentos e empresas nacionais controladas por estrangeiros podem trazer grandes contribuições.</p> | <p>Rejeita a emenda conforme as motivações apresentadas na rejeição da Emenda n. 01.</p>                   |
| <p>Emenda n. 06 – Paulo Piai (PMDB/MG)</p> <p><u>Pedido:</u> o relatório pontua que as restrições da lei n. 5.709/1971 não sujeitam as aquisições de imóveis rurais realizados por empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro no período entre 22/01/1999 e 23/08/2010, desde que atendam aos requisitos constitucionais e que não se encontrem em listas negativas, ambientais e trabalhistas, mantidas pelo poder público. O parlamentar requer que não sejam sujeitas a referida norma as operações de aquisição com contratos de venda firmados entre as partes ou escrituras públicas lavradas antes de 23/08/2010 e excluiu a condição de atendimento aos requisitos constitucionais e não estar em lista negativa mantida pelo poder público.</p>  | <p>O relator afirma que a proposta anula os efeitos do Parecer da AGU de 2010, o que não é apropriado.</p> |



|  |   |
|--|---|
| <p><u>Justificativa:</u> o parlamentar apresenta que o Parecer da AGU de 2010 gerou incertezas sobre o regramento jurídico dos empreendimentos e projetos de investimentos já iniciados em agosto de 2010. Afirma que a AGU gerou insegurança jurídica a diversos projetos que já tinham sido iniciados ou em fase de implementação. Aponta que é necessário um regime transitório para garantir a continuidade de investimentos deliberados no âmbito de empresas de setores de florestas plantadas e do agronegócio.</p>   |   |
| <p>Emenda n. 07 – proposta pelo deputado Josué Bengtson (PTB-PA)</p> <p><u>Pedido:</u> busca acrescentar as seguintes questões: a) excluiu da incidência da Lei n. 5.709 de 1971 as pessoas jurídicas brasileiras controladas por capital estrangeiro que atuem nos setores do agronegócio e florestal. b) exige-se a autorização de órgão competente de tais pessoas jurídicas para a lavratura de atos de aquisição.</p> <p><u>Justificativa:</u> apresenta o desafio de agregar investimentos externos para a economia do país, com reflexos na geração de empregos, aumento das condições de competitividade, respeitando a legislação e a soberania nacional.</p> <p>Afirma que investimentos meramente especulativos devem ser restringidos; enquanto os investimentos externos produtivos devem ser incentivados.</p> | <p>O parlamentar considera que a emenda já está contemplada no projeto.</p> |

Fonte: AZAMBUJA, 2011a; AZAMBUJA, 2011b; AZAMBUJA, 2011c; BENGTON, 2011; MONTES, 2011a; MONTES, 2011b; PIAUI, 2011; FARO, 2011a. Sistematização: Autor. Data: 20/01/2017.