



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)  
FACULDADE DE DIREITO (FD)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AGRÁRIO

JÉSSICA SILVA MONTEIRO

**A AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS COMO  
FATOR DE (IN)SEGURANÇA NACIONAL E CONFLITOS  
AGRÁRIOS NO BRASIL**

GOIÂNIA

2021



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE DIREITO

## TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

### E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

#### 1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação     Tese

#### 2. Nome completo do autor

Jéssica Silva Monteiro

#### 3. Título do trabalho

**A AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS COMO FATOR DE (IN)SEGURANÇA NACIONAL E CONFLITOS AGRÁRIOS NO BRASIL**

#### 4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento  SIM     NÃO<sup>1</sup>

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

- a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);
  - b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.
- O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

**Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.**



Documento assinado eletronicamente por **Cláudio Lopes Maia, Professor do Magistério Superior**, em 12/11/2021, às 11:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

Documento assinado eletronicamente por **JÉSSICA SILVA MONTEIRO, Discente**, em 12/11/2021, às 15:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543](#),



[de 13 de novembro de 2020.](#)



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador 2477894 e o código CRC CEE78A8D.

JÉSSICA SILVA MONTEIRO

**A AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS COMO  
FATOR DE (IN)SEGURANÇA NACIONAL E CONFLITOS  
AGRÁRIOS NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário, da Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Goiás, como requisito para obtenção do título de Mestra em Direito Agrário.

Área de Concentração: Direito Agrário

Linha de pesquisa: Fundamentos Jurídicos da Propriedade e da Posse, Conflitos Emergentes e Sistemas de Justiça

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Lopes Maia

GOIÂNIA

2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Monteiro, Jéssica Silva

A aquisição de terras por estrangeiros como fator de (in)segurança nacional e conflitos agrários no Brasil [manuscrito] / Jéssica Silva Monteiro. - 2021.

clxvii, 167 f.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Lopes Maia.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário, Goiânia, 2021.

Bibliografia.

Inclui siglas.

1. conflitos agrários. 2. CPI de 1967. 3. venda de terras a estrangeiros. 4. Lei 5.709/1971. 5. desregulamentação. I. Maia, Cláudio Lopes, orient. II. Título.

CDU 349.42



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE DIREITO

**ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO**

Ata nº 75 da sessão de Defesa de Dissertação de JÉSSICA SILVA MONTEIRO que confere o título de Mestra em Direito Agrário na área de concentração em Direito Agrário.

Aos vinte e nove dias do mês de setembro do ano de dois mil e vinte e um, a partir das 09:00 hs, por meio de videoconferência, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada “A AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS COMO FATOR DE (IN)SEGURANÇA NACIONAL E CONFLITOS AGRÁRIOS NO BRASIL”. Os trabalhos foram instalados pelo Orientador, Prof. Dr. Cláudio Lopes Maia (PPGDA/UFG) com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Prof. Dr. Girolamo Domenico Treccani (Universidade Federal de Goiás), membro titular interno; Prof. Dr. Alexandre Bernardino Costa (Universidade de Brasília), membro titular externo. Durante a arguição os membros da banca não fizeram sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação tendo sido a candidata aprovada pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo Prof. Dr. Cláudio Lopes Maia, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, aos vinte e nove dias do mês de setembro do ano de dois mil e vinte e um.

**TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA**

Documento assinado eletronicamente por Cláudio Lopes Maia, Professor do Magistério Superior, em 08/11/2021, às 23:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por Alexandre Bernardino Costa, Usuário Externo, em 09/11/2021, às 07:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por Girolamo Domenico Treccani, Usuário Externo, em 09/11/2021, às 08:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador 2473174 e o código CRC 3178BABE.



JÉSSICA SILVA MONTEIRO

**A AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS COMO FATOR DE  
(IN)SEGURANÇA NACIONAL E CONFLITOS AGRÁRIOS NO BRASIL**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás, como requisito parcial para obtenção do título de mestra em Direito, no dia 29 de setembro de 2021, pela Banca Examinadora constituída pelos professores:

**Membros da Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Cláudio Lopes Maia (UFG)  
Presidente

---

Prof. Dr. Girolamo Domenico Treccani (UFPA)  
Arguidor

---

Prof. Dr. Alexandre Bernardino Costa (UnB)  
Arguidor

À minha avó Adélia (*in memoriam*), aos meus avôs  
Antônio e Miguel (*in memoriam*) e à minha avó  
Dormelinda

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, prof. Dr. Cláudio Lopes Maia, que, sem saber, me aconselhou a participar daquela que viria a ser a minha melhor experiência enquanto estudante e a primeira como pesquisadora. Pela sugestão do tema, da abordagem, mas, em especial, por me aconselhar e acompanhar durante todo esse processo, minha mais sincera gratidão.

E por falar em conselhos, sou grata ao meu psicólogo, Welton Vasconcelos Meireles, pelo acolhimento que me auxilia a traçar trajetórias rumo a outro tipo de conhecimento.

Agradeço aos profs. Drs. Diego Augusto Diehl e Girolamo Domenico Treccani pela atenção e o cuidado dirigidos à leitura do trabalho em estágio inicial, quando da sua qualificação. Pelas contribuições e pela avaliação que conduziram o texto ao status de dissertação, muito obrigada!

Estendo meus agradecimentos novamente ao prof. Dr. Girolamo Domenico Treccani, e ao prof. Dr. Alexandre Bernardino Costa, pela prontidão e disponibilidade para instruir e avaliar esta pesquisa, colaborando para transformá-la, de fato, em um produto final.

Às minhas amigas durante essa jornada. À Giovana, representando meus colegas do mestrado, a quem tive a sorte de conhecer e tenho a de poder chamar de amiga, pela escuta solidária e afetuosa sempre oferecida a mim; e à Isabella, em nome das amigas extraclasse, pelo carinho, pela generosidade e pela companhia repleta de sorrisos e risadas em um período tão difícil como tem sido a pandemia.

Ao meu pai, Alcir, e ao meu irmão, Daniel, por me divertirem, me suportarem e por também me orientarem nesse percurso da pesquisa. É um privilégio ter tantos mestres em casa.

Finalmente, agradeço à minha mãe, Helena, pelo exemplo a ser seguido enquanto pessoa mais que humana, pelo aprendizado visceral do convívio cotidiano, pelo apoio incondicional em cada empreitada, algumas finalizadas, como este trabalho. Sinto um genuíno orgulho de ser sua filha. Obrigada pela oportunidade de renová-lo dia após dia.

*No lugar que havia mata, hoje há perseguição  
Grileiro mata posseiro só prá lhe roubar seu chão  
Castanheiro, seringueiro já viraram até peão  
Afora os que já morreram como ave-de-arribação  
Zé de Nana tá de prova, naquele lugar tem cova  
Gente enterrada no chão*

*Pois mataram índio que matou grileiro que matou posseiro  
Disse um castanheiro para um seringueiro que um estrangeiro  
Roubou seu lugar*

*Foi então que um violeiro chegando na região  
Ficou tão penalizado que escreveu essa canção  
E talvez, desesperado com tanta devastação  
Pegou a primeira estrada, sem rumo, sem direção  
Com os olhos cheios de água, sumiu levando essa mágoa  
Dentro do seu coração*

*Aqui termina essa história para gente de valor  
Prá gente que tem memória, muita crença, muito amor  
Prá defender o que ainda resta, sem rodeio, sem aresta  
Era uma vez uma floresta na Linha do Equador*

(Vital Farias, “A Saga da Amazônia”, 1984)

## RESUMO

Este trabalho propõe um debate acerca da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil no campo do Direito. De natureza teórica, esta pesquisa visa a identificar, por meio da técnica de análise documental, os problemas relativos àquela espécie de operação apurados nos autos da CPI Venda de Terras, de modo a indicar sua superação ou permanência após a vigência do regime jurídico voltado à temática. A fim de realizar a reflexão proposta, a primeira parte do trabalho elabora uma abordagem da restrição da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil como um processo histórico e jurídico. Em um segundo momento, examina-se o status normativo do marco legal da matéria após a instituição daquele regime jurídico até os dias atuais. Finalmente, a terceira seção do trabalho destina-se ao debate teórico sobre a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil, relacionando-a com a financeirização do mercado fundiário a partir da transformação da terra em um ativo financeiro. Conclui-se, no presente trabalho, que a especulação fundiária promovida em face da expectativa da venda de terras a estrangeiros, assim como em 1967, porém sob novas configurações, constitui o problema central da desregulamentação da referida matéria.

**Palavras-chave:** conflitos agrários; CPI de 1967; venda de terras a estrangeiros; Lei 5.709/1971; desregulamentação.

## **ABSTRACT**

*This work proposes a debate about the acquisition of lands by foreigners in Brazil in the field of Law. Of a theoretical nature, this research aims to identify, through the technique of document analysis, the problems related to that type of operation found in the records of the CPI Venda de Terras, in order to indicate its overcoming or permanence after the validity of the legal regime aimed at thematic. In order to carry out the proposed reflection, the first part of the work elaborates an approach to the restriction of land acquisition by foreigners in Brazil as a historical and legal process. In a second moment, the normative status of the legal framework of the matter is examined after the institution of that legal regime until the present day. Finally, the third section of the work is aimed at the theoretical debate on the acquisition of land by foreigners in Brazil, relating it to the financialization of the land market through the transformation of land into a financial asset. It is concluded, in the present work, that the land speculation promoted in face of the expectation of the sale of lands to foreigners, as in 1967, however under new configurations, constitutes the central problem of the deregulation of the referred matter.*

**Keywords:** *agrarian conflicts; 1967 CPI; sale of land to foreigners; Act 5.709/1971; deregulation.*

## **Lista de Siglas**

AGU – Advocacia-Geral da União

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CSN – Conselho de Segurança Nacional

DCN – Diário do Congresso Nacional da Câmara dos Deputados

DOU – Diário Oficial da União

EC – Emenda Constitucional

IBRA – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária

IED – Investimento Estrangeiro Direito

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INDA – Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário

ITR – Imposto Territorial Rural

MAARA – Ministério de Estado da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

SNCR – Sistema Nacional de Cadastro Rural

SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>1 O PROCESSO HISTÓRICO-JURÍDICO DA RESTRIÇÃO DA AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL.....</b>	<b>24</b>
<b>1.1 A aquisição de terras por estrangeiros no Brasil no contexto da década de 1960 ..</b>	<b>24</b>
<b>1.2 A crise no processo de venda de terras para estrangeiros .....</b>	<b>29</b>
<b>1.3 Os fatos aduzidos pela CPI: as estratégias e os procedimentos de compra e venda de terras com participação estrangeira .....</b>	<b>37</b>
<b>1.4 Estímulos e implicações da aquisição de terras por estrangeiros na perspectiva das autoridades investigadoras .....</b>	<b>52</b>
<b>1.5 O advento do regime jurídico da aquisição de terras por estrangeiros.....</b>	<b>68</b>
<b>1.6 Diagnóstico dos problemas relativos às aquisições de terras por estrangeiros.....</b>	<b>75</b>
<b>2 A RESTRIÇÃO E O CONTROLE DA AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL APÓS A CRIAÇÃO DO REGIME JURÍDICO INSTITUÍDO PELA LEI 5.709/1971 .....</b>	<b>84</b>
<b>2.1 A restrição da aquisição de terras por estrangeiros pós-1971 com a promulgação da Constituição federal de 1988 .....</b>	<b>85</b>
<b>2.2 A restrição da aquisição de terras por estrangeiros após a Emenda Constitucional 6/1995 .....</b>	<b>93</b>
<b>2.3 A restrição da aquisição de terras por estrangeiros face à conjuntura agrária do início do século XXI.....</b>	<b>100</b>
<b>3 O DEBATE ATUAL DA AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL .....</b>	<b>118</b>
<b>3.1 O capital estrangeiro e a segurança nacional.....</b>	<b>118</b>
<b>3.2 As produções teóricas nacionais sobre a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil.....</b>	<b>127</b>
<b>3.3 A formação do mercado fundiário e as modalidades de investimento do capital financeiro imobiliário na terra .....</b>	<b>138</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>152</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>156</b>

## INTRODUÇÃO

A aquisição de terras por estrangeiros no Brasil não se configura como um tema novo na agenda política nacional, tampouco constitui matéria inédita no ordenamento jurídico brasileiro. Atualmente, embora haja vasto expediente legal com intuito de regulamentar essencialmente a alienação e o arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros no país, perdura um debate político e econômico acerca dessa temática no sentido de modificar o regime vigente a respeito destas práticas.

As discussões recentes, tanto em âmbito legislativo quanto no ambiente acadêmico, por vezes passionais e carentes de dados que comprovem ou afastem o *fenômeno da corrida por terras* no Brasil, parecem, entretanto, ignorar que as restrições à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros previstas, notadamente, na Lei n. 5.709, de 07 de outubro de 1971, derivaram das investigações promovidas pela CPI destinada a apurar a venda de terras brasileiras a pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, bem como de suas conclusões. As investigações da CPI em questão, criada pela Resolução n. 31, de 1967, resultaram no Relatório Veloso, documento do qual se extrai o questionamento que compõe o problema proposto por este trabalho: a liberação irrestrita da aquisição de terras por estrangeiros pode configurar um risco à segurança nacional e/ou acirrar os conflitos pela terra no país?

Com a finalidade de aprofundar os eixos de discussão da problemática sugerida acima e, por fim, respondê-la, propõe-se a realização de análise que vislumbre tanto o contexto e o teor da CPI de 1967 quanto as inovações legislativas e normativas que se sucederam referentes à matéria, diante de um cenário anterior à constitucionalização do Direito Agrário, via aprovação da Lei n. 4.504/1964, alcunhada de Estatuto da Terra. Ante o exposto, cumpre esclarecer que o foco da análise consiste em averiguar a subsistência das inseguranças apontadas no transcorrer da investigação instaurada pela Comissão Parlamentar de Inquérito, principalmente aquelas relativas ao controle da função social da propriedade da terra, tendo em vista as diversas alterações ocorridas na interpretação do regime jurídico da aquisição de terras por estrangeiros desde a sua inauguração até os dias de hoje.

A relevância do trabalho emerge, sobretudo, do caráter pouco explorado<sup>1</sup> da abordagem do tema, na medida em que propõe a análise da aquisição de imóveis rurais por

---

<sup>1</sup> O primeiro teórico brasileiro a relacionar as investigações e conclusões da CPI de 1967 com a criação do regime jurídico da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil foi Ariovaldo Umbelino de Oliveira (2010), em seu artigo intitulado *A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil – um retorno aos dossiês* (OLIVEIRA, 2010, p. 03-113).

estrangeiros sob o prisma da CPI de 1967<sup>2</sup>. A controvérsia corrente sobre a necessidade de restrições e requisitos para a efetuação da compra de terras nacionais por estrangeiros deve se pautar, a princípio, na concepção de que a norma vigente possui – ou ao menos possuía, à época – fundamentos jurídicos assentados nos fatos apurados durante o procedimento instaurado pela Câmara dos Deputados naquele ano. Portanto, o debate sobre a liberação, manutenção ou enrijecimento da legislação que prevê limites à compra de terras a não nacionais, em um primeiro momento, sugere a seus participantes averiguar a superação ou permanência das inseguranças percebidas pela CPI. Finda a tarefa inicial, qualquer que seja seu resultado, cabe ainda aos componentes dessa discussão investigar o surgimento ou a ausência de novas inseguranças, diferentes daquelas observadas no decorrer do referido processo.

Efetivamente, são etapas da análise que constituem encargo imprescindível na demonstração da eficácia e da efetividade da própria lei, uma vez que a percepção de problemas de qualquer ordem requer que sejam destrinchados com a possibilidade de serem sanados em sede judicial e/ou administrativa. De outra parte, o que se nota quanto à contenda legislativa é a tendência em promover a liberação das operações de aquisição de terras por estrangeiros com base em um discurso do ponto de vista meramente econômico, porquanto os opositores, na figura dos movimentos sociais e do campesinato, ainda evocam os riscos à segurança nacional e ao desenvolvimento do país como as motivações centrais para a preservação do arcabouço legal instituído. À vista disso, o presente trabalho pretende ampliar o debate não só político como também acadêmico, de modo que possam ser realizados com enfoque jurídico, sem abandonar, no entanto, as demandas sociais, econômicas, ambientais e tantas outras cuja dissociação do Direito apresenta-se como impraticável.

Dessarte, o trabalho tem como objetivo geral identificar os problemas relativos à aquisição de terras por estrangeiros no Brasil apurados na CPI de 1967 de modo a indicar sua superação ou permanência após a vigência do regime jurídico voltado à matéria e como objetivos específicos: (a) elencar e descrever os problemas apontados nessa CPI como fundamento para a elaboração da Lei 5.709/1971 e (b) verificar se o(s) problema(s) referente(s) à aquisição de terras por estrangeiros no país anterior(es) à Lei 5.709/1971 permanece(m) após a sua vigência. A pesquisa parte do pressuposto de que a aquisição de terras e os novos processos de controle e uso da terra por estrangeiros não se configuram

---

<sup>2</sup> Mais adiante, referir-se-á à CPI de 1967 também como “CPI”, ou “CPI Venda de Terras”, ou ainda só como “Comissão”.

como o cerne da questão agrária, mas sim como um sintoma do domínio do capital inter e transnacional financeiro sobre a produção agrícola.

Porém, não constitui um objetivo deste trabalho estabelecer uma relação direta entre o momento da instauração da CPI Venda de Terras em 1967 e o de hoje, pois se compreende que o momento atual é completamente diferente do contexto da CPI. Além das questões que envolviam o debate sobre nacionalismo – entre elas, a ocupação do território –, a produção agrícola não alcançava um papel tão decisivo na economia como atualmente, e havia dúvidas sobre a capacidade da agropecuária auxiliar no desenvolvimento industrial. Não obstante essas e outras diferenças, a questão agrária ainda continua sendo um dos grandes problemas no cenário rural brasileiro: a expropriação de camponeses, indígenas e quilombolas persiste e a propriedade da terra ainda gera grandes conflitos, como consequência do avanço da fronteira sobre as terras devolutas<sup>3</sup>. Nesse sentido, mesmo não sendo possível uma relação direta entre as duas conjunturas, os problemas apontados na CPI, desde que analisados com o cuidado teórico e metodológico, podem servir como referência para um diálogo sobre o tema na atualidade. Mesmo porque o debate proposto a seguir, a ser realizado no campo do Direito, se funda no fato da legislação que levou à restrição de venda de terras para estrangeiros, vigente até os dias de hoje, ter surgido como contenção dos acontecimentos investigados por aquela CPI.

À vista disso, a pesquisa também se justifica pelo fato da apropriação de terras compreender um fenômeno que embora seja contemplado pelo ordenamento jurídico brasileiro sob suas formas clássicas, quais sejam, a aquisição e o arrendamento de terras por estrangeiros, necessita de um olhar mais atento detido a outras formas de apropriação, como os investimentos estrangeiros diretos e as agências de financiamento do crédito agrícola, além das demais operações financeiras no mercado fundiário, às quais se dirigem discussões ainda incipientes sobre uma efetiva tutela jurídica que resguarde o acesso à terra e a seus recursos.

Para a resolução da problemática sugerida por este trabalho, faz-se substancial o esforço de apresentar os procedimentos e recursos a serem utilizados na realização da pesquisa, isto é, o caminho metodológico a ser percorrido para se chegar a esse escopo. Como pano de fundo para a elaboração de uma pesquisa teórica, o desenvolvimento de seus

---

<sup>3</sup> Para Marés (2003, p. 73), o conceito de terras devolutas é fornecido por negação/exclusão: são aquelas que não são voltadas ao uso público federal, estadual ou municipal (e, na época do Brasil Colônia, ao uso público nacional ou provincial), assim como aqueles terrenos que não se encontram e nunca se encontraram sob domínio particular, que não constituíram sesmarias ou outras concessões do governo geral ou provincial, incursas em comisso ou não, e que, com a entrada em vigor da Lei de Terras de 1850, tivessem sido confirmadas ou revalidadas. Aquelas ocupadas por posses reconhecidas pela lei, por mais que não se fundassem em título legal, também não se enquadravam enquanto terras devolutas. Por definição, as terras devolutas são públicas, e tais áreas a que este trabalho faz menção pertenciam ora à União, ora aos Estados.

objetivos se dá por meio da técnica de análise documental, voltando-se à busca de dados secundários, ou seja, de acervos já existentes (MINAYO; DESLANDES; GOMES, 2008, p. 49). Parte-se da premissa de que os problemas apurados na CPI de 1967 deram ensejo à criação do expediente legal acerca da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil para verificar, por conseguinte, a subsistência desses problemas no cenário histórico atual do país.

O processo deste trabalho teórico se pauta por uma dinâmica interdisciplinar de análise a partir de fatos e conceitos não só jurídicos, mas de áreas do conhecimento como a História e a Economia, sem prejuízo de outras que possam, porventura, subsidiar a atividade proposta de comparação entre o período pré e pós-criação do regime jurídico de aquisição de terras por estrangeiros no Brasil. Nesse sentido, com vistas a investigar as permanências e as mudanças referentes a essa temática e a contribuir com a formação de uma perspectiva complexa da questão agrária brasileira a partir da década de 1960 até a atualidade, a atividade comparativa se insere no campo da História do Direito, nesse caso, voltada ao direito interno.

Isso se deve ao fato de que a aquisição de terras por estrangeiros tem sido bastante abordada na academia como um fenômeno global, relacionado principalmente à soberania e à segurança alimentares, desconsiderando as peculiaridades dos processos historiográficos que levaram muitos países e, no caso em tela, o Brasil, a restringir essas operações pela via legal. Inclusive, aqui, em um primeiro momento, se opta pelo termo *aquisição de terras por estrangeiros* (e não *estrangeirização de terras*, expressão a qual o tema também pode corresponder) como alternativa de ênfase dos procedimentos jurídicos ligados às operações fundiárias com participação estrangeira, descritos sobretudo na primeira seção do trabalho e, ainda, em função desse conjunto de fatos ter sido nomeado dessa maneira pela Comissão em 1967. A partir da segunda seção deste trabalho, é possível que o termo estrangeirização de terras surja no texto como sinônimo tanto das modalidades de aquisição e de arrendamento quanto das novas formas de apropriação da terra abarcadas pelas discussões adiante.

Sendo assim, a pesquisa utiliza fontes como os autos e o relatório da CPI de 1967, também conhecido como Relatório Veloso, assim como os diplomas legais que compunham e os que compõem o regime jurídico da aquisição de terras por estrangeiros, além dos pareceres dos órgãos que cumprem funções essenciais à Justiça, como a Advocacia-Geral da União (AGU), acerca da matéria. Além disso, a pesquisa se serve de estudos técnicos referentes à temática sugerida, tais como dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e relatórios técnicos como os de Pretto (2009) e Alvim (2009), os quais fornecem dados sobre o status da questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil. A análise se instrumentaliza ainda pelo exame de dossiês, textos jornalísticos, revistas, portais eletrônicos

de notícias, almanaques, etc., cujo conteúdo midiático propicie dados atinentes ao tema, com o propósito de complementar as informações das fontes anteriores dotadas de imprecisão, imprescindíveis, no entanto, à discussão apresentada.

A abordagem teórica da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil realizada neste trabalho decorre da análise de três referenciais específicos, o conceito de fronteira, de José de Souza Martins (1997), a teoria da renda fundiária, de David Harvey (2013) e o conceito de função social da terra, de Carlos Frederico Marés (2010). Efetivamente, o principal elemento da questão agrária brasileira é a presença de uma fronteira, descrita por Martins (1997) como o estágio da “história [de uma sociedade] em que as relações sociais e políticas estão, de certo modo, marcadas pelo movimento de expansão demográfica sobre terras ‘não ocupadas’ ou ‘insuficientemente’ ocupadas” (MARTINS, 1997, p. 147). Segundo o autor, na América Latina, “a última grande fronteira é a Amazônia, em particular a Amazônia brasileira” (MARTINS, 1997, p. 147), que, a partir da ditadura civil-militar instaurada mediante um golpe de Estado em 1964, “transformou-se num imenso cenário de ocupação territorial massiva, violenta e rápida”. Embora tenha sido atenuado, esse processo teve continuação com a reinstauração do regime político civil e democrático em 1985 (MARTINS, 1997, p. 147). Foi, portanto, no contexto de deslocamento da fronteira em direção à Amazônia na década de 1960 que se deram as aquisições de terras por estrangeiros investigadas pela CPI.

Essa fronteira, ocupada simultaneamente por diferentes agentes – o camponês da agricultura de excedentes, o pequeno agricultor com produção mediada pelo capital, o grande empresário rural e o indígena –, cujos modos de vida e de produção estão inseridos em diferentes tempos históricos entre si (MARTINS, 1997, p. 159), apresenta o que o autor convencionou chamar de uma primeira datação histórica (MARTINS, 1997, p. 158), em que

Adiante da fronteira demográfica, da fronteira da “civilização”, estão as populações indígenas, sobre cujos territórios avança a frente de expansão. Entre a fronteira demográfica e a fronteira econômica está a frente de expansão, isto é, a frente da população não incluída na fronteira econômica. Atrás da linha da fronteira econômica está a frente pioneira, dominada não só pelos agentes da civilização, mas, nela, pelos agentes da modernização, sobretudo econômica, agentes da economia capitalista (mais do que simplesmente agentes da economia de mercado), da mentalidade inovadora, urbana e empreendedora. Digo que se trata de uma primeira datação justamente porque cada uma dessas faixas está ocupada por populações que, ou estão *no limite da História*, como é no caso das populações indígenas; ou estão inseridas *diversamente na História*, como é caso dos não-índios, sejam eles camponeses, peões ou empresários (MARTINS, 1997, p. 158, grifo do autor).

Dessa forma, a fronteira se forma no encontro da frente de expansão, cujo modo de produção é o de mercadorias, e da frente pioneira, cujo modo de produção característico é o

capitalista. Essas frentes, no entanto, coexistem dentro de um arranjo não propriamente contraditório ou excludente, mas combinado, em que o atraso e a modernidade se complementam (MARTINS, 1997, p. 160-161). Isso se deve ao fato de que o interesse e o avanço sobre as terras localizadas na região amazônica se explicavam, de acordo com Martins (1997, p. 181) pela política de incentivos fiscais da ditadura civil-militar a partir dos anos de 1960. Essa política de subsídio à formação do capital das empresas amazônicas – que atraía não só agentes do capital nacional, como ainda do capital estrangeiro –, propiciada através de compensação pela imobilização improdutiva de capital na aquisição de terras para a abertura de imóveis rurais, acabou por promover a aliança entre os grandes proprietários de terra e o grande capital (o suscitado arranjo combinado, de complementação pela contradição), acelerando o deslocamento da frente pioneira sobre as terras já ocupadas pela frente de expansão, dando a essa ocupação territorial uma dimensão conflitiva ostensivamente violenta (MARTINS, 1997, p. 181-182).

Isso porque, diante da diversidade histórica existente na fronteira, o direito de propriedade não encerrava, até a Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850, denominada Lei de Terras de 1850, uma contradição em si mesma, uma vez que durante o regime sesmarial, para a confirmação das sesmarias, era necessário exercer a posse, o que significa dizer que sesmarias e posses conviviam harmonicamente dentro de um mesmo espaço e regime jurídico (MARTINS, 1997, p. 179). Entretanto, a controvérsia jurídica tomou corpo com a edição da Lei de Terras, que estabeleceu, logo em seu artigo 1º, que a única forma de aquisição de terras devolutas a partir de sua vigência ocorreria mediante o título de compra. Surgia, nesse contexto, o conflito social pela terra, permeado por fundamentações distintas do direito de propriedade: de um lado, o direito de propriedade fundado na posse, advindo do trabalho e do uso da terra, anterior ao regime instituído pela Lei 601/1850, próprio do desenvolvimento da frente de expansão; de outro, o direito baseado no título, posterior à Lei de Terras, referente ao avanço da frente pioneira sobre a fronteira. Assim, o surgimento do conflito pela terra do ponto de vista jurídico resultava (e resulta até os dias de hoje) da ausência de comprovação de título de propriedade por parte dos agentes cingidos pela fronteira (MARTINS, 1997, p. 179-182).

Foi diante do quadro de ausência de propriedade formal da terra, característico da frente de expansão (MARTINS, 1997, p. 193) e da política de incentivos governamentais para o desenvolvimento econômico da Amazônia na década de 1960, um estímulo antecedente à chegada da frente pioneira (MARTINS, 1997, p. 181) que se sucedeu o avanço estrangeiro sobre as terras dessa região. Tal avanço foi compreendido pelas autoridades, em partes, como

uma ameaça à segurança nacional e por isso, entre outras razões, se instaurou a CPI Venda de Terras em 1967, para averiguar as causas, as implicações e os procedimentos referentes à aquisição de terras por estrangeiros no país. Findas as investigações e instituído um regime especial para a regulação da aquisição de terras brasileiras por não nacionais, o avanço da fronteira, inicialmente ocorrido sobre a Amazônia e esmiuçado por Martins (1997), permite uma análise teórica dessas aquisições à luz dos processos historiográficos, sem descartar a possibilidade, em caso ineficácia e não efetividade daquele regime jurídico instituído, do aparecimento de novas fronteiras com problemas semelhantes aos avistados pelos agentes do governo quando das investigações da CPI.

Tanto a formação da fronteira amazônica quanto o surgimento iminente de novas fronteiras agrárias no Brasil não poderiam ser compreendidos neste trabalho, no entanto, sem o estudo da teoria da renda fundiária proposta por David Harvey (2013). Se o regime jurídico da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil se estruturou sob o fundamento da defesa da integridade do território nacional, da segurança do Estado e da justa distribuição da propriedade, conforme o artigo 153, § 34, da Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, em contrapartida, atuou como dispositivo jurídico de coordenação do modo de produção capitalista no campo de modo a orientar o mercado fundiário mediante as contradições advindas da especulação imobiliária. Tal processo se dá a partir do empenho, nesse caso específico, estrangeiro, em se apropriar da renda fundiária, um conjunto de receitas futuras antecipadas, de frutos futuros do trabalho a ser desenvolvido na terra. Isso porque essa aquisição não constitui um fim em si mesmo – na medida em que se vende a terra, transfere-se o direito à renda produzida por ela, de sorte que o comprador adquire para além de um bem material, um bem financeiro, concedendo ao direito à terra o status de capital fictício (HARVEY, 2013, p. 336).

O fato que valida a discussão diz respeito ao próprio elemento especulativo inerente ao mercado de terras. O preço da terra e de seus pertences é regulado pela taxa de juros e pelas receitas futuras antecipadas da renda fundiária, e embora esses fatores sejam relativos à movimentação do mercado, os proprietários concorrem para a valorização da terra criando condições que propiciem a apropriação das rendas futuras, bem como o aumento destas rendas. Visando à apropriação de valores, os proprietários de terra podem estabelecer um ritmo diferente de produção na terra, influyendo na produção de valor à medida que elevam os níveis de exploração desse bem. Nesse contexto, o capital fictício opera realizando funções de coordenação do uso da terra a fim de que a sua circulação promova perpetuamente, ao passo que garante de forma constante o maior e melhor uso da terra, o aumento da renda fundiária,

advinda da capacidade da terra de gerar um ganho extraordinário, um lucro excedente permanente, ao contrário dos outros meios de produção<sup>4</sup> (HARVEY, 2013, p. 336).

No tratamento da terra como bem financeiro, a busca pelo aumento da renda significa uma possibilidade de aprimorar e selecionar além dos usos da terra, as alocações do capital e do trabalho. Quanto mais incessante a persecução dessa apropriação, mais dinâmico o mercado fundiário e mais adequado o uso da terra no que se refere à acumulação do capital como exigência social. Contudo, da mesma forma que a apropriação da renda e a abertura do mercado fundiário – inclusive, para estrangeiros – se apresentam como alternativas para a manutenção da função coordenadora do capital fictício, essas alternativas têm, ao mesmo tempo, o condão de causar a destruição da produção na própria terra e, por conseguinte, do próprio capital, à vista de sucessivas especulações do capital monetário excedente (HARVEY, 2013, p. 337).

Diante desses incidentes, o capital conta com apenas duas linhas de defesa: a monopolização, materializada sob o aspecto do latifúndio, e o controle pelo Estado. A primeira solução, que envolve a concentração da propriedade em larga escala para o desenvolvimento da terra, permite que esse processo seja coerente de modo que os efeitos cooperativos dos investimentos coincidam e acarretem vantagens. O empecilho da formação de latifúndios se assenta na possibilidade de apropriação de rendas monopolistas, um tipo de apropriação que vai de encontro à acumulação capitalista. O sistema de crédito garante a circulação do capital que rende juros de forma eficiente no mercado fundiário e, no caso de monopolização, esse se torna mais vulnerável aos problemas intrínsecos àquele sistema (HARVEY, 2013, p. 338).

Por sua vez, a linha decisiva de defesa encontra-se aparelhada no ente estatal, uma vez que o Estado ostenta diversos poderes de regulação do uso da terra, seja por meio de expropriação, de planejamento ou, ainda, de investimento real como panaceia para as contradições oriundas, sobretudo, das especulações as quais o mercado fundiário está exposto, criando sanções e vantagens para preservar a terra (razão pela qual o Estado brasileiro regulamenta a função social da propriedade da terra a partir da aprovação do Estatuto da Terra). A intervenção estatal, no entanto, nem sempre pode ser associada a um compromisso de vincular o uso da terra à dinâmica competitiva comercial ou ao processo de reformulação da acumulação do capital. Além disso, a ingerência do Estado põe em xeque a concepção do

---

<sup>4</sup> Para Harvey (2013, p. 308-310), a terra se apresenta como uma contradição da teoria do valor, na medida em que um bem só o adquire quando acrescido de trabalho, determinação que não comporta integralmente a ambiguidade fundiária: “a teoria da renda fundiária resolve o problema de como a terra, que não é um produto do trabalho humano, pode ter um preço e ser trocada como uma mercadoria” (HARVEY, 2013, p. 336).

direito de propriedade não só da terra, como dos outros meios de produção em geral. Com efeito, ambas as soluções estão permeadas por incoerências internas (HARVEY, 2013, p. 338-339).

É em meio a esse processo de regulação do mercado fundiário pelo Estado que se situam as restrições referentes à venda de terras brasileiras a estrangeiros. Ora entendidas como um entrave ao desenvolvimento do país, ora arguidas sob o fundamento da defesa da soberania nacional em matéria socioeconômica, fato é que as limitações à aquisição e arrendamento de terras a estrangeiros se constituem em uma tentativa de mediar a abertura do mercado fundiário brasileiro ao mercado internacional, de modo a conciliar os interesses de atores dos mercados internos e externos. Essa conciliação possível diante do regime normativo sobre a aquisição estrangeira de terras brasileiras transita entre a ineficácia e a necessidade, observada essencialmente sob o prisma da lógica de funcionamento do mercado fundiário, que transforma a propriedade da terra, segundo Harvey (2013), em capital fictício. A reflexão proposta por David Harvey (2013) permite retirar do tema desta pesquisa o elemento do debate acerca do nacionalismo, uma vez que aponta que a abertura desregulada do mercado de terras pode causar um desequilíbrio no próprio processo capitalista de produção no campo. Tal abertura, que no caso do mercado fundiário promove diversas alterações na paisagem à medida que avança sobre os territórios, corresponde exatamente ao estímulo para o deslocamento da fronteira teorizada por José de Souza Martins (1997).

No Brasil, o instituto jurídico que ensejou, a princípio, a transformação da terra em ativo financeiro foi a função social da propriedade, recepcionada pela legislação agrária do país com o advento do Estatuto da Terra em 1964. Ao elaborar sobre a questão, Marés (2010) explica como a função social da terra, como prefere chamar o referido instituto, foi confundida com a produtividade no ordenamento jurídico brasileiro em função da agenda econômica do país. A produtividade, uma qualidade relativa à efetivação do direito de uso da terra, passou a ser compreendida como uma obrigação da propriedade porque

Se levarmos em conta que a terra era, e é ainda, a melhor e a principal garantia hipotecária ao sistema financeiro, fácil a conclusão da importância para o sistema capitalista financeiro-bancário do caráter absoluto da disponibilidade da terra. Quando o Banco fica com a terra do devedor inadimplente, ela passava a representar apenas um valor. Isso significa que, embora não fosse interessante a manutenção das terras como reserva de valor porque entrava o desenvolvimento do capitalismo, retirar essa característica seria muito pior, por isso se admite a manutenção da reserva do valor temporariamente. Se o uso dominasse a propriedade, porém, o Banco deixaria de ter interesse na terra como garantia.

A solução mais coerente para o sistema, então, foi manter o caráter de mercadoria, obrigando os proprietários que a fizesse produzir. A produtividade passou a ser

entendida cada vez como a obrigação do proprietário de terra. Contrapondo ao direito de usar, o sistema criou a obrigação de produzir (MARÉS, 2010, p. 187-188).

Tal produtividade, todavia, é apenas um dos requisitos para a observância da função social da propriedade da terra, desempenhada quando a propriedade, simultaneamente: favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; assegura a conservação dos recursos naturais; observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem, para além de manter níveis satisfatórios de produtividade<sup>5</sup>. No Brasil, a função social e a produtividade, como condições distintas para a propriedade da terra, converteram-se em requisitos correlatos a partir da financeirização desse bem, impulsionada pela vigência da Lei 4.504/1964:

[Os governos militares] Optaram por desenvolver a agricultura aprofundando a chamada revolução verde, isto é, incentivando o uso cada vez mais expressivo de agrotóxicos, mecanização e, enfim, a capitalização do campo. Dessa forma, não promoveu nem a reforma agrária, nem a modernização por via do tributo, incentivando por meio de financiamentos o capital agrário. Longe de qualquer sanção, foi estabelecido prêmio ao cumprimento da lei da produtividade, não da função social (MARÉS, 2010, p. 192-193).

Nesses termos, a função social da propriedade da terra, ao ser confundida com a produtividade, referente à exploração das glebas, foi descaracterizada, de tal forma que seu cumprimento se tornou um meio de auferir a renda da terra. Nesse sentido, a deliberação pela abordagem daqueles três referenciais teóricos neste trabalho advém do fato de que, em linhas gerais, cada um deles representa um aspecto sobre a apropriação de terras que se relaciona

---

<sup>5</sup> No Estatuto da Terra (BRASIL, 1964), a função social da propriedade da terra estava assim disposta:

“Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.”

Com a promulgação da Constituição federal de 1988 (BRASIL, 1988), o instituto foi reformulado, ao menos em termos de redação, conservando requisitos similares aos daquele Estatuto:

“Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.”

entre si no decorrer de todo este texto. O conceito de fronteira descreve diferentes modos de apropriação de terras, enquanto a teoria da renda fundiária elucubra os estímulos para essas diferentes formas de apropriação. A função social da propriedade, por sua vez, se apresenta com um mecanismo jurídico para viabilizar a incorporação dessa renda pelo capital.

A fim de realizar a reflexão proposta, o trabalho está dividido em três seções. A primeira trata de uma abordagem da restrição da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil como um processo histórico e jurídico, a partir de uma narrativa do contexto dessas aquisições durante década de 1960; da crise no processo de compra e venda de terras por estrangeiros no país, materializada pela instauração da CPI Venda de Terras e da criação de um regime jurídico especial para regular essa matéria. Essa seção busca responder, por meio da descrição dos procedimentos dessas aquisições e de suas implicações, observados no decorrer das investigações da CPI, quais os problemas relativos à prática irrestrita dessas operações à época.

A segunda seção se dirigirá ao exame do debate institucional recente sobre a matéria em tela, com a finalidade de averiguar como as restrições às aquisições de terras brasileiras por estrangeiros foram concebidas com o passar dos anos e dos governos, a partir das mudanças no panorama jurídico, em meio às transformações socioeconômicas intercorridas nesse período pós-criação do aludido marco legal até a atual conjuntura política. Sem pretender apurar a eficácia e a efetividade desse regime, a segunda parte deste estudo se destina a traçar o status normativo daquelas restrições, visando a identificar quais os argumentos favoráveis e contrários à alteração do regime jurídico específico da matéria, no sentido de desregulamentá-la. Proceder ao referido exame permitirá avaliar como, por exemplo, a análise da mesma questão com base no mesmo ordenamento jurídico pode gerar interpretações normativas distintas e, às vezes, completamente opostas.

Reservada aos resultados finais, a última seção se destinará a investigar se os problemas observados pelos agentes do governo militar com relação à aquisição de terras por estrangeiros foram suplantados ou ainda persistem, a partir da vigência daquele regime cujo marco legal é a Lei 5.709/1971. Incorporando-se a análise das discussões desenvolvidas por autores que tratam dessa temática agrária contemporaneamente, a terceira seção priorizará, entre outras questões: (a) quais agentes se beneficiam com a liberação irrestrita da aquisição de terras por estrangeiros no país, bem como as particularidades desses agentes; (b) como esses agentes atuam com relação à terra e (c) as especificidades da condição atual de desenvolvimento das atividades agrárias, que tornam propícia a configuração dos diversos aspectos da produção agrícola em objetos de investimento, isto é, a transformação dessas

especificidades em ativos financeiros. Mediante o aprofundamento do diálogo com os referenciais teóricos e a sua relação com os fatos históricos e marcos jurídicos (a serem) abordados por este trabalho, a finalidade dessa tarefa perpassa precisamente por examinar qual o papel do Direito na regulação do mercado de terras.

A partir da caracterização desta trajetória, pretende-se contribuir para o debate da aquisição de terras no Brasil oferecendo uma perspectiva jurídica desse complexo arranjo que, a despeito de ser regulado pelo ordenamento jurídico interno sob suas formas mais tradicionais, apresentadas pelos fatos narrados pela CPI Venda de Terras, vem sofrendo modificações constantes à vista das novas formas de apropriação, controle e uso da terra desenvolvidas na contemporaneidade.

# 1 O PROCESSO HISTÓRICO-JURÍDICO DA RESTRIÇÃO DA AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL

## 1.1 A aquisição de terras por estrangeiros no Brasil no contexto da década de 1960

O ordenamento jurídico brasileiro não proibia a aquisição de terras por estrangeiros no início da década de 1960. No período anterior à ditadura civil-militar, regime instaurado em meados de 1964, a lei que versava sobre a possibilidade de estrangeiros obterem terras no país era a própria Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Em seu capítulo II, intitulado *Dos Direitos e das Garantias Individuais*, o artigo 141 assegurava aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e – mais relevante a este texto – o direito de propriedade, sem, no entanto, definir a natureza dessa propriedade, permitindo, assim, uma interpretação extensiva do termo.

Um levantamento<sup>6</sup> realizado em âmbito estadual nos sites das secretarias de agricultura e dos departamentos de terras das unidades federativas permitiu observar que as leis que estabeleciam normas referentes ao direito de propriedade rural eram silentes quanto à compra e alienação de terras a não nacionais até a década em questão. Tal omissão indicava não haver discriminação na forma dessas operações – realizadas em cartórios e repassadas por eles à Administração Pública – ou, ainda, o estabelecimento de restrições impostas em função da nacionalidade das pessoas envolvidas nas respectivas negociações. Nesses termos, as terras devolutas, ou seja, as que compunham o patrimônio da União, bem como as demais áreas que consistiam em bens dos Estados, eram passíveis de ser transacionadas com estrangeiros dispensando-se expediente jurídico excepcional, mesmo quando aquelas e essas porções de terras já haviam sido incorporadas ao patrimônio de um particular.

Todavia, alguns textos de legislação ordinária trataram de fixar algumas restrições à concessão de terras a estrangeiros em âmbito federal (ROCHA, 2000, p. 13), ora em razão do critério de personalidade jurídica, ora pela localização estratégica em que as terras em apreço se situavam em relação ao território nacional. Decorrida a Revolução de 1930, o Decreto n. 19.924, de 27 de abril de 1931, vedou, em seu artigo 3º, a concessão de terras devolutas a

---

<sup>6</sup> O levantamento descrito foi realizado especificamente para este trabalho e os endereços eletrônicos disponíveis para consulta constam no tópico “REFERÊNCIAS”. A pesquisa foi realizada procurando pelas palavras-chave: “estrangeiro”, “estrangeira”, “alienígena” e “não nacional”, no singular e no plural, nos portais eletrônicos informativos de legislação disponibilizados pelos governos estaduais brasileiros, em busca de legislações editadas até 1967, o ano de instauração da CPI.

sindicato, empresa ou sociedade estrangeira, ou ainda a estrangeiro não domiciliado no local, sem autorização prévia do governo federal. Os governos militares deram continuidade à elaboração de legislação concernente à matéria, no sentido de limitar a aquisição de terras por estrangeiros na região amazônica. Com esse escopo, destaca-se a Lei n. 5.173, de 27 de outubro de 1966, que definiu os limites da Amazônia Legal<sup>7</sup> e dispôs que a aquisição de imóveis agrários por estrangeiros na região estaria sujeita à autorização do CSN.

Fato é que, por falta de lei posterior que a revogasse, ainda vigia, nos anos de 1960, a Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850, que dispunha sobre as terras devolutas do Império brasileiro. A Lei de Terras de 1850, como era e ainda é conhecida até os dias de hoje, não vedava a compra de terras nacionais por estrangeiros, pelo contrário: previu cláusula acolhedora acerca da entrada de estrangeiros, bem como da aquisição de terras por parte desses. Conforme o artigo 17 do referido diploma, eram asseguradas algumas vantagens aos estrangeiros que comprassem terra, quais sejam: a naturalização e a isenção do serviço militar. Com efeito, o incentivo à naturalização dos estrangeiros à época já não fazia referência à proteção de terras costeiras por aqueles que aqui se estabeleciam, porquanto passou a ser de interesse do Império o estímulo da vinda de europeus livres para a substituição da mão de obra escrava. O estímulo à vinda de estrangeiros livres a serem empregados nos estabelecimentos agrícolas encontra-se no artigo seguinte, cuja redação autorizava o governo a trazer colonos para trabalhar, por prazo determinado, naqueles estabelecimentos, assim como para a criação de colônias agrícolas, de sorte que fosse garantido emprego aos estrangeiros logo que adentrassem em território brasileiro (CARVALHO, 2012, p. 479).

Com a implantação da ditadura civil-militar, o governo do general Castelo Branco, como uma de suas primeiras medidas, sancionou a Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964, conhecida como o Estatuto da Terra, diploma legal que disciplina o uso, a ocupação e

---

<sup>7</sup> Com o advento da Lei n. 1.806, de 06 de janeiro de 1953, a Amazônia brasileira passou a ser chamada de Amazônia Legal. Fruto de um conceito político, a denominação foi criada a partir da necessidade do governo de planejar e promover o desenvolvimento da região. Quando da CPI Venda de Terras, o conceito e a extensão da Amazônia Legal eram matéria da Lei n. 5.173, de 27 de outubro de 1966. A referida região abrangia a área compreendida pelos estados do Acre, Pará e Amazonas, pelos territórios federais do Amapá, Roraima e Rondônia, e ainda pelas áreas do estado de Mato Grosso a norte do paralelo de 16°, do estado de Goiás a norte do paralelo de 13° e do estado do Maranhão a oeste do meridiano de 44°, segundo artigo 2º, Lei 5.173/1966. De acordo com o IBGE (2021), atualmente “a Amazônia Legal corresponde à área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM delimitada em consonância ao Art. 2º da Lei Complementar n. 124, de 03.01.2007. A região é composta por 772 municípios distribuídos da seguinte forma: 52 municípios de Rondônia, 22 municípios do Acre, 62 do Amazonas, 15 de Roraima, 144 do Pará, 16 do Amapá, 139 do Tocantins, 141 do Mato Grosso, bem como, por 181 Municípios do Estado do Maranhão situados ao oeste do Meridiano 44°, dos quais, 21 deles, estão parcialmente integrados na Amazônia Legal. Possui uma superfície aproximada de 5.015.067,75 km<sup>2</sup>, correspondente a cerca de 58,9% do território brasileiro”.

regulamenta as relações fundiárias no País até os dias de hoje, tendo, tacitamente<sup>8</sup>, revogado a Lei 601/1850. O Estatuto da Terra tratou de compilar em um só código diversas leis e decretos cujo pano de fundo era a temática agrária. Ao estabelecer tais diretrizes, o diploma em evidência anunciou ainda a criação de órgãos da Administração Pública vinculados à esfera do Poder Executivo federal, voltados à implementação das políticas agrárias de interesse do governo militar. Entre os principais órgãos a serem regulamentados estavam o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário (INDA), os quais deveriam representar a União na execução de projetos para efeito de reforma agrária e na promoção do desenvolvimento rural nos setores da colonização, da extensão rural e do cooperativismo, respectivamente, adstritos ao Ministério da Agricultura.

Logo em seu artigo 3º, o Estatuto definia que o Poder Público reconheceria às entidades privadas, nacionais ou estrangeiras, o direito à propriedade da terra em condomínio, quer sob a forma de cooperativas quer como sociedades abertas constituídas na forma da legislação em vigor. Observa-se, porém, em seu parágrafo único, que os estatutos das cooperativas e demais sociedades organizados na forma prevista nesse dispositivo deveriam ser aprovados pelo IBRA, órgão encarregado de estabelecer condições mínimas para a democratização dessas sociedades. Nessa senda, a Lei 4.504, em seu artigo 8º, estabelecia que os acordos, convênios ou contratos poderiam conter cláusula que permitisse expressamente a adesão de outras pessoas de direito público, interno ou externo, bem como de pessoas físicas nacionais ou estrangeiras, não participantes direta dos atos jurídicos celebrados.

Assim como a Lei 601/1850 e outros decretos editados no período do Estado Novo, o Estatuto da Terra tratou de disciplinar a colonização agrícola, sobretudo em sua modalidade particular, no sentido de regulamentá-la e incentivá-la, muito embora esse modelo de ocupação fundiária seja objeto de pouco debate atualmente. Durante boa parte da década de 1960, o Estatuto considerava, em seu artigo 60, caput, empresas particulares de colonização as pessoas físicas e jurídicas de direito privado que tivessem por finalidade executar programas de valorização de áreas ou de distribuição de terras, sem fixar critério relativo à nacionalidade das pessoas e/ou empresas. Esse dispositivo foi alterado em duas ocasiões, a primeira delas

---

<sup>8</sup> Em 05 de junho de 2007, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania aprovou o Projeto de Lei 3.990/00, do Poder Executivo, que revogou a Lei 601/1850 e outros atos relativos a terras devolutas e colonização. Como relator da matéria, o deputado Cândido Vaccarezza destacou durante a reunião que aquela legislação já estava tacitamente revogada desde 1964, quando foi editado o Estatuto da Terra (AGÊNCIA CÂMARA, 2007). Entretanto, a referida proposta legislativa ainda não foi votada e sua situação consta como “pronta para entrar na pauta de votações no Plenário” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020b). Para todos os efeitos, a vigência ou a revogação da Lei de Terras de 1850 não impede sua apreciação enquanto fonte da História do Direito.

pelo Decreto-Lei n. 494, de 10 de março de 1969, que regulamentava o Ato Complementar n. 45, de 30 de janeiro de 1969, sobre a aquisição de propriedade rural por estrangeiro. Somente a partir da vigência daquele Decreto-Lei estabeleceu-se um critério referente à nacionalidade para a constituição de empresa de colonização particular, permitindo-a a pessoas estrangeiras somente se fossem naturais (sic), residentes e domiciliadas no Brasil. A redação atual, entretanto, foi dada pela Lei n. 5.701, de 07 de outubro de 1971, objeto de discussão deste trabalho mais adiante. Por fim, o artigo 60 passou a permitir que pessoas físicas estrangeiras pudessem ser consideradas empresas de colonização tendo estabelecido residência ou domicílio no Brasil, e não mais ambas as condições concomitantemente.

O dispositivo comentado acima, bem como outros constantes no Estatuto da Terra, carecia de regulamentação posterior que o disciplinasse, definindo conceitos, competências, atribuições, entre outros aspectos referentes à sua eficácia. Com esse intuito, foi editado o Decreto n. 59.428, de 27 de outubro de 1966, que, entre outras determinações, dispunha em seu artigo 107 que as áreas originárias de desmembramentos rurais, destinadas a venda no exterior, deveriam ser registradas no INDA, autarquia responsável por baixar instruções normativas a respeito. Novamente, ficava a cargo da Administração Pública a regulação da matéria mediante edição de atos normativos que, por sua vez, não estipulavam condições especiais à aquisição de imóvel rural por parte de não nacionais.

Posteriormente, a Constituição de 1946 seria substituída pela Constituição do Brasil, promulgada em 24 de janeiro de 1967, que entrou em vigor em 15 de março de 1967. Essa Constituição, proposta oficialmente pelo governo militar por meio do Ato Institucional n. 4 em 07 de dezembro de 1966, reproduzia em seu artigo 150 quase que *ipsis litteris* o conteúdo do artigo 141 daquela, tendo substituído apenas a expressão “segurança individual” pelo termo “segurança”, em sentido lato. Outras regras constitucionais faziam alusão ao direito de propriedade de modo geral e, por conseguinte, abrangiam a aquisição de terras por estrangeiros. O artigo 91, II, “a” da Constituição de 1967 estabelecia a competência do CSN para dar assentimento prévio à concessão de terras nas áreas indispensáveis à segurança nacional. Por sua vez, o parágrafo único do artigo 164 da referida carta constitucional estipulava que a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a três mil hectares dependeria de aprovação prévia do Senado Federal.

Resguardado o direito de propriedade aos estrangeiros de forma idêntica ao regime constitucional anterior, bem como com a manutenção do Estatuto da Terra como código fundiário vigente, era possível afirmar que o expediente legal da aquisição de terras por estrangeiros havia sofrido inexpressivas alterações quando elencado em ordem temporal.

Além disso, interpreta-se dos dispositivos do Estatuto da Terra e outros decretos supramencionados e comentados que a regulamentação real da matéria ficava a cargo da Administração Pública, sobretudo na figura do IBRA, responsável por engendrar internamente critérios para as operações de compra, alienação, arrendamento, etc. de terras que envolviam estrangeiros, conferindo à matéria um status normativo meramente administrativo.

Ocorre que, ao final da década em análise, a Constituição de 1967 sofreria uma emenda e, entre tantos outros artigos, o dispositivo do artigo 150 também seria modificado, tendo sido seu texto transferido ao artigo 153 e acrescido de um novo parágrafo que dava indícios de uma mudança no status da matéria. Com a Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, acrescentou-se o parágrafo 34 ao referido artigo, possibilitando à aquisição de terras por estrangeiros no Brasil tornar-se matéria de lei especial<sup>9</sup>, de modo que um novo tratamento jurídico fosse outorgado à temática:

§ 34. A lei disporá sobre a aquisição da propriedade rural por brasileiro e estrangeiro residente no País, assim como por pessoa natural ou jurídica, estabelecendo condições, restrições, limitações e demais exigências, para a defesa da integridade do território, a segurança do Estado e justa distribuição da propriedade (BRASIL, 1969).

Em pouco mais de dois anos, a relevância atribuída ao tema saltou e atingiu outro patamar no ordenamento jurídico nacional, principalmente em função da agenda política e econômica estabelecida no período. Entre os anos de 1967 e 1970, houve a adoção de uma política de incentivo massiva à ocupação e exploração da região amazônica por parte do governo militar, assistida por largo financiamento. Àquela ocasião, tanto a pesquisa quanto a lavra das jazidas minerais da Amazônia, bem como a exploração madeireira, passaram ao domínio das empresas estrangeiras. O discurso fundamentado na segurança nacional e na defesa da Amazônia propagado pelos militares esvaziou-se diante da realidade desse período, marcado como o de maior desnacionalização das riquezas brasileiras (CARVALHO, 2012, p. 480).

---

<sup>9</sup> Pontes de Miranda alude que “a exigência de *lex specialis* é expediente de técnica legislativa, pelo qual o legislador constituinte, ou o legislador ordinário, que a si mesmo traça ou traça a outro corpo legislativo linhas de competência, subordinada a validade das regras jurídicas sobre determinada matéria à exigência de unidade formal e substancial (= de fundo). Determinada matéria, em virtude de tal exigência técnica, tem de ser tratada em toda sua inteireza e à parte das outras matérias. A *lex specialis* concentra e isola, liga e afasta, consolida e distingue. Tal concentração e tal isolamento implicam: (a) que toda regra jurídica, que deveria, para validamente se editar, constar de *lex specialis*, dessa não sendo parte, não é regra jurídica que se possa considerar feita de acordo com as regras jurídicas de competência; (b) que a derrogação ou ab-rogação da *lex specialis* tem de ser em *lex specialis*, porque exigir-se a *lex specialis* para a edição, e não se exigir para a derrogação ou ab-rogação seria contradição” (MIRANDA, 1987, p. 378).

Diante desse cenário, a aquisição de grandes extensões de terra por estrangeiros não residentes no país, principalmente em regiões ainda pouco povoadas, causou preocupação das autoridades, obtendo grande repercussão a partir da notícia de que estelionatários negociaram imensas áreas do território brasileiro, algumas delas repetidamente, utilizando-se, sobretudo, de documentação falsificada. Pressionado pela gravidade das denúncias, o governo militar editou o Ato Complementar 45/1969, restringindo a aquisição de propriedade agrária no território nacional somente a brasileiros e estrangeiros residentes no país, no mesmo ano em que aprovou a Emenda Constitucional n. 1. Essas e outras medidas tomadas prontamente pelo governo foram uma resposta às denúncias trazidas a seguir.

## **1.2 A crise no processo de venda de terras para estrangeiros**

Brasília, 21 de agosto de 1967. Naquela segunda-feira, às 13h30, iniciava-se a 118ª sessão na Câmara dos Deputados, presidida pelo deputado João Batista Ramos. Dentre os requerimentos deferidos naquele expediente, o último versava a respeito da instauração de uma CPI voltada a investigar a venda de terras brasileiras a estrangeiros. O requerimento, realizado pelo deputado Márcio Moreira Alves<sup>10</sup>, seu autor e primeiro signatário, era conciso e objetivo. Consistia em um pedido para a constituição de uma CPI destinada a apurar a alienação de terras brasileiras a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, seguido por um breve planejamento, no qual constavam: o número de membros para sua composição, a saber, onze deputados federais; o valor de NCr\$ 30.000,00 (trinta mil cruzeiros novos) para custear as despesas de investigações e diligências necessárias em caso de deferimento do requerimento e, ainda, um prazo de 120 (cento e vinte) dias para a realização das atividades da Comissão solicitada. Ato contínuo, o referido deputado anunciava, em uma breve justificativa, uma gama de fatos cuja observação permitiu formular perguntas, até aquele momento, sem respostas:

É de conhecimento de todos as denúncias que vêm sendo veiculadas pela Imprensa escrita e falada nacional.

---

<sup>10</sup> Márcio Emanuel Moreira Alves apoiou inicialmente o golpe militar de 31 de março de 1964, voltando-se, posteriormente, contra o regime de força por ele instituído a partir da edição, em abril, do Ato Institucional n. 1. Em 02 de setembro de 1968, fez um discurso na Câmara protestando contra a invasão da Universidade de Brasília pela Polícia Militar. O tom radical do seu discurso e a não aceitação da Câmara do pedido de cassação de seu mandato, encaminhado pelo Supremo Tribunal Federal, serviu como estopim para a edição do Ato Institucional n. 5 (AI-5), em dezembro daquele ano. Cassado pelo AI-5, Moreira Alves deixou clandestinamente o país ainda em dezembro de 1968 e retornou ao Brasil em 1979, após o decreto de anistia (ABREU *et al.*, 2001).

Só a cessão de terras brasileiras a estrangeiros seria suficiente para esta Casa apurar o interesse da procura e a finalidade explícita e implícita de sua utilização. Acresce, porém, o levantamento aerofotogramétrico que se vem realizando por estrangeiros, mais precisamente por americanos do norte, que poderia dar a outro povo um conhecimento bem melhor do subsolo brasileiro que a nós próprios.

**Não haveria ligação direta entre o conhecimento de nossas terras por estrangeiros e sua compra?**

**Não poderia haver brasileiros, por interesses escusos, interessados nas cessões de certas terras, para certos estrangeiros?**

Face à impossibilidade de respondermos a essas perguntas em virtude de nosso desconhecimento topográfico e geológico das terras brasileiras é que ora requeremos essa C.P.I. (BRASIL, 1967c, p. 5.390, grifo nosso).

O assunto já havia sido trazido à baila alguns dias antes na Câmara dos Deputados, mais precisamente, no dia 15 de agosto daquele ano. À ocasião, Moreira Alves aproveitara o grande expediente para denunciar a venda desmedida de extensões significativas de terras brasileiras a estrangeiros, alertando os colegas deputados de que, segundo levantamento do IBRA a pedido do deputado Cunha Bueno, diversas empresas estadunidenses compunham o rol dos oitenta maiores senhores de terras no Brasil (BRASIL, 1967a, p. 29-31). Ao passo em que revelava alguns nomes de propriedades rurais, genuinamente brasileiros, e estabelecia ligações entre eles e os respectivos proprietários das terras, estadunidenses em sua maioria, Moreira Alves descreveu, rapidamente, um mecanismo de venda de terras da Amazônia Legal no país norte-americano:

A gleba, cujo mapa de loteamento exibo aqui, está sendo vendido (sic) em pedacinhos de 50 acres, nos Estados Unidos, pelo preço de 202 dólares o acre. Lembro que dois acres e pouco formam um hectare.

É um pedacinho de terra que podemos ter no quintal de uma casa em Brasília, vendido por 202 dólares. Mas existe uma razão para isso. No apanhado que fizeram traduzido pela Embaixada dos Estados Unidos, em São Paulo, e que tenho em mãos, os vendedores apresentam as vantagens do seu negócio (BRASIL, 1967b, p. 4.466).

Em resposta à fala de Moreira Alves, o deputado Raul Brunini arguiu que o assunto merecia mais atenção do Congresso Nacional e sugeriu ao colega que iniciasse um movimento para a formação de uma CPI, que assim o fez. O requerimento de Moreira Alves fora assinado por centenas de outros deputados federais que, à época, endossaram o pedido. Esse, tendo sido atendido pelo presidente da Câmara, deu origem à Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar a venda de terras brasileiras a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, constituída pela Resolução n. 31, publicada no Diário do Congresso Nacional da Câmara dos Deputados (DCN) em 14 de setembro de 1967.

As comissões parlamentares de inquérito dedicavam-se à investigação de fatos relevantes e de “interesse para a vida pública e para a ordem constitucional, legal, econômica

ou social do País” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020), tarefa a que se propõem até os dias hoje, em face da vigência da Lei n. 1.579, de 18 de março de 1952, que dispõe sobre sua formação, e de suas recorrentes instaurações na Câmara dos Deputados. Embora tenha poderes equiparados aos das autoridades judiciais, tais como determinar diligências, requerer a convocação de Ministros de Estado, tomar o depoimento de autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar da administração pública direta, indireta ou fundacional informações e documentos e transportar-se aos lugares onde se fizer imprescindível a sua presença, na forma da lei penal e processual penal (BRASIL, 1952), na prática, os resultados das ações de uma CPI são diametralmente diversos daqueles procedentes da atuação do Judiciário. O relatório circunstanciado das atividades de uma CPI, principalmente no que remete a suas conclusões, serve, em sede judicial, para orientar ações do Ministério Público ou da Advocacia-Geral da União no sentido de promoverem a responsabilidade civil ou criminal pelas infrações apuradas. De outra parte, no âmbito legislativo, o relatório de uma CPI origina um projeto de resolução (BRASIL, 1952), podendo sugerir em suas conclusões a criação de um projeto de lei para prevenir e/ou sanar as irregularidades constatadas no decurso das investigações.

Quanto à parte administrativa, aquele processo se estruturou tal qual a descrição do pedido à Presidência da Câmara, com uma particularidade relativa a sua duração: embora o prazo inicial concedido à Comissão tenha sido de 120 (cento e vinte) dias a contar da data de publicação no DCN, a conclusão dos trabalhos foi prorrogada por mais 60 (sessenta) dias e, posteriormente, o prazo para o término foi dilatado até 03 de junho de 1968, em função dos recursos parlamentares ocorridos (BRASIL, 1970, p. 01). A Comissão realizou 19 reuniões, em que dissecou os documentos relacionados à temática investigada cedidos pelos órgãos públicos e, ainda, os recolhidos de particulares. Além do exame dos documentos escritos, coube aos membros da CPI a oitiva e a análise dos depoimentos de 14 testemunhas dos casos investigados no processo em tela. Aos sete volumes dos autos foram anexados documentos diversos: ofícios, dossiês, reportagens, cartas; levantamentos, contratos, procurações, certidões; anúncios de compra e venda de terra, recibos, resultados de análises de terra e memoriais (BRASIL, 1970, p. 02-05).

Com relatoria do deputado Haroldo Veloso, cujo sobrenome foi emprestado ao relatório com as conclusões das investigações, os trabalhos da Comissão tiveram início com a aprovação de um roteiro sugerido por ele, modificado, no entanto, por emendas apresentadas pelos demais deputados-membros. Esse roteiro pode ser resumido às fases de: (I) coleta de informações junto aos órgãos federais competentes e tomada de depoimentos e (II)

investigações a partir das informações recebidas e obtidas, a fim de verificar a extensão e a localização das terras vendidas a estrangeiros, as transações imobiliárias efetuadas e os escritórios imobiliários encarregados das vendas que eram objeto da CPI, entre outras atividades (BRASIL, 1970, p. 01-02). As investigações, portanto, se concentraram ora nas implicações socioeconômicas e à segurança nacional, ora no aspecto legal das aquisições de terras por estrangeiros.

Finda a parte administrativa da CPI Venda de Terras, a relatoria teve continuidade em uma parte descritiva, dotada de maiores detalhes acerca dos procedimentos da Comissão ao destrinchar a trama de fatos vinculados com o assunto em apreciação. A segunda seção do Relatório Veloso se resumiu aos fatos apurados no transcorrer do referido processo e à exposição das conclusões advindas das investigações. Previamente à narração dos fatos, a subseção possui uma breve explicação sobre a impossibilidade de registrar a totalidade dos fatos referentes à aquisição de terras por estrangeiros no País devido à insuficiência de tempo para a realização da tarefa, face à magnitude do problema e à extensão da área em que ele ocorria. Nesse sentido, a própria CPI considerou seu trabalho como inacabado (BRASIL, 1970, p. 05-06).

Revelou ainda a existência de uma investigação no Ministério da Justiça, anterior à criação da CPI e sobre matéria idêntica que, mesmo tendo iniciado suas atividades antes dessa Comissão, também classificava os relatórios e informações decorrentes de suas investigações como parciais (BRASIL, 1967a, p. 1.343). Tal investigação, motivada por um parecer da consultoria jurídica daquele Ministério, opinou pela criação de uma Comissão para integrar os órgãos ligados à Polícia Federal que já estavam apurando os fatos relatados. A propósito, essa Comissão, formalmente instaurada pela Portaria n. 416-B, de 24 de novembro de 1967 (BRASIL, 1967a, p. 1.347), trabalhou em regime de colaboração com a CPI Venda de Terras, sua contemporânea, disponibilizando tanto informações já apuradas quanto assessoria para a apuração daquelas ainda sob investigação. Apesar das limitações encontradas, a CPI entendeu que os dados obtidos permitiam formar um quadro da situação que, apesar de incompleto, ilustrava suficientemente a gravidade do problema, indicando a seriedade com que deveria ser tratada a questão (BRASIL, 1970, p. 06).

O primeiro item entre o conteúdo dos fatos apurados pela Comissão trazia consigo um resumo das pessoas e grupos ligados à venda de terras para estrangeiros. Sem prejuízo do registro de outros tipos mencionados em todo o processo, é possível dispor aqueles sujeitos em diferentes conjuntos, classificando-os de acordo com a atividade que exerciam nas transações de compra e venda de imóveis rurais, direta ou indiretamente. É possível, portanto,

classificá-los em três categorias: (a) a de pessoas físicas e jurídicas brasileiras que, sob registros falsos de pessoas fictícias, atuavam na compra de largas porções de terra, transacionando-as com os membros do grupo descrito a seguir; (b) a de pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, que se apropriavam de vastas extensões de terras brasileiras, mediante operações de compra, incorporação ou arrendamento de empresas rurais brasileiras cujos imóveis rurais transacionados com estrangeiros já compunham seu patrimônio e (c) agentes públicos locais que garantiam a propriedade sob domínio de estrangeiros, assegurando seu uso, gozo e disposição mediante ações violentas e ilícitas contra os posseiros das regiões atingidas pela modalidade irregular de compra e venda de terras (MONTEIRO; MAIA, 2019, p. 31).

Dentre as pessoas físicas brasileiras ligadas à venda de terras a estrangeiros, a primeira relatada foi João Inácio de Arruda. Até a publicação do Relatório Veloso, João Inácio se encontrava foragido. Assumira as identidades fictícias de Demétrio Bueno de Almeida, White Martins Ferreira Bueno e Samuel Untiga, nomes dos quais se utilizou para se apropriar de áreas extensas de terra nos estados de Goiás<sup>11</sup>, Mato Grosso, Bahia, Maranhão, Pará, Amazonas e nos territórios federais de Amapá e Roraima. Os fatos averiguados apontavam ainda outros indivíduos associados a João Inácio nas operações objeto de investigação, entre eles estavam: Arpad Szuecs, húngaro naturalizado; Oswaldo Barroso, solicitador, cuja carteira fora cassada; Sebastião Peixoto da Silveira, ex-prefeito de Itapaci, município no estado de Goiás; Alfredo Melo Rosa, advogado e comissário da Polícia do Distrito Federal; Salomão Serwisk, advogado; Maria Tereza Barreira, escritã em Ponte Alta do Norte, entre outros não elencados (BRASIL, 1970, p. 06).

Além do grileiro João Inácio e seus associados, havia o registro de outros brasileiros envolvidos em atividades semelhantes. Era o caso de Abílio Monteiro da Rocha, um “conhecido ‘grileiro’ em Goiás” (BRASIL, 1970, p. 06); Onofre Machado de Mendonça e Gracílio Quesada de Araújo, prefeito municipal de Piacá (atual município de Goiatins). Todos os três participaram da venda de terras do referido município a um cidadão estadunidense de nome Henry Silas Fuller Junior, proprietário de uma extensa área naquele município. Segundo a CPI, outros brasileiros que realizavam práticas com finalidades muito parecidas foram Saulo Ramos, Carlos Gomes de Barros, Maria dos Prazeres Antunes, Alberto Nicola Vitali, Ary Nacfur, Vito Sampaolo e Elias Castelo Branco de Oliveira. Esse grupo era suspeito de vender

---

<sup>11</sup> À época, o estado de Goiás correspondia às áreas que atualmente equivalem aos estados de Goiás e Tocantins, cujas configurações atuais foram definidas a partir da promulgação da Constituição federal de 1988, no artigo 13 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. As compras de terras realizadas por estrangeiros foram efetuadas especialmente em municípios hoje localizados no Tocantins, ao norte do atual estado de Goiás.

terras a Lynn Mac Eroy, Burk Wallace Pond, Mabrini Co. (Mc Key) e outros estrangeiros no estado da Bahia, por intermédio das firmas Interbrás, Escritório Faria e Burk Wallace Pond. A propriedade das terras relacionadas no patrimônio desses estrangeiros foi contestada pelo Departamento de Terras do Estado por meio de edital, sob a alegação de que se tratava de terras devolutas e, portanto, constituíam o patrimônio estatal (BRASIL, 1970, p. 06).

Dentre as pessoas físicas e jurídicas estrangeiras arroladas nos autos devido à apropriação de terras nacionais, concedeu-se atenção especial no Relatório às empresas, com um destaque ainda maior aos grupos de investimento e especulação fundiária. Como exemplo, foram citadas e comentadas pessoas jurídicas como a Imobiliária e Colonizadora Agrícola de Brasília Ltda. O grupo era o resultado da associação entre o chinês Chan Tun Jan e Antônia Agun, sino-brasileira, além de Ong Kios Ngo, de nacionalidade indonésia, ocorrida em 1960. A companhia imobiliária era suspeita da compra irregular de área superior a 68.000 hectares nos municípios de Araguatins, Filadélfia, Tocantinópolis e Abadiânia, no então estado de Goiás. As terras sob a propriedade desse grupo foram loteadas e vendidas nos Estados Unidos, Índia, Malásia, Taiti e na China Nacionalista. Chan Tun Jan, em declaração prestada à Comissão de Terras do Ministério da Justiça, informou que seus compradores não tinham sequer a pretensão de exercer atividade agropecuária nas terras angariadas, tendo adquirido os lotes, em grande parte, com a finalidade de terem o ingresso facilitado em solo brasileiro (BRASIL, 1970, p. 06).

Outro grupo estrangeiro relacionado pela CPI no processo foi a National Bulk Carries Co. A companhia se localizava no estado do Pará e no Amapá, na região do rio Jari. O grupo constituía a firma Jari Comércio e Indústria S.A. Ao examinar as cópias das escrituras das terras compradas pela empresa, verificou-se que a área sob o domínio do grupo superava em muito àquela declarada por ele anteriormente ao IBRA, equivalente a 420.000 hectares. Isso porque em apenas uma das escrituras já constava o registro referente a uma área de extensão idêntica ao total declarado, e havia mais de cem cópias de escrituras em nome dessa empresa. O exame da documentação entregue à CPI revelou ainda a compra de posse de terrenos da marinha, englobados na área total aferida pela Comissão. A CPI atestou que o grupo, além de possuir um dos maiores latifúndios no Brasil, demonstrava interesse em ampliá-lo, pois estava em fase de negociação com a empresa Arruda Pinto para adquirir imóveis rurais pertencentes a essa no Alto Tapajós, no município de Itaituba. A Comissão

considerou que a National Bulk Carriers era, “possivelmente, o grupo com maior inversão de capital<sup>12</sup> na área por êle adquirida” (BRASIL, 1970, p. 06).

Em seguida, a CPI descreveu as atividades da Georgia Pacific, um grupo que atuava sob a firma Companhia Amazonas de Laminados, estabelecida nos municípios de Portel e Melgaço, no estado do Pará, em área de 400.000 hectares. A referida companhia fora adquirida de Robin Hollie Mac Grown, um estadunidense entre os maiores proprietários de terras em todo o estado. Após a aquisição, a empresa estadunidense verificou ter adquirido área de apenas 300.000 hectares, e não de 400.000, conforme vendido. O fato fez com que Mac Grown entrasse em negociações com o prefeito de Anajás, Wagner Montezuma Tabosa, visando à compra de mais 90.000 hectares naquele município, a fim de entregar à firma caso se confirmasse a diferença na área comprada. Sucedeu-se que Mac Grown, em seu depoimento prestado à Comissão do Ministério da Justiça, e na presença do Haroldo Veloso, declarou que essa diferença foi contestada pela Georgia Pacific ao final de 1966 ou no começo de 1967, em função da análise de cópias do levantamento aerofotogramétrico feito pela Força Aérea Estadunidense em cumprimento ao acordo entre Brasil e Estados Unidos<sup>13</sup>, obtidas por intermédio do embaixador do Brasil em Washington (BRASIL, 1970, p. 06).

Mac Grown era presidente da firma Alto Tapajós S.A. desde 1944. Passou a comprar terras de antigos moradores no município de Itaituba, região da Alta Tapajós (sic), no estado do Pará, onde adquiriu cerca de 300.000 hectares. Ulteriormente, vendeu essas terras a sócios e/ou empregados que formaram a firma Arruda Pinto & Cia, transferindo suas atividades para a região do baixo Amazonas, especificamente citada como região das ilhas. Mac Grown adquiriu uma área total calculada entre 600.000 hectares nos municípios paraenses de Portal, Currallinho, Anapu, Breves, Bagre e Anajás. A venda da metade dessa área à Geogia Pacific lhe rendeu a cifra de US\$ 2.000.000,00 (dois milhões de dólares estadunidenses), segundo depoimento do próprio intermediário à Comissão (BRASIL, 1970, p. 06).

Uma das empresas rurais brasileiras cujos imóveis rurais a serem transacionados com estrangeiros já compunham seu patrimônio era a Arruda Pinto & Cia, já mencionada

---

<sup>12</sup> Inversões de capital ou financeiras são dotações destinadas à aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização, à aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie já constituídas, quando a operação não importe aumento de capital; e à constituição ou aumento de capital de entidades ou empresas que visem aos objetivos comerciais ou financeiros inclusive operações bancárias ou de seguros (ENCICLOPÉDIA VIRTUAL DO MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO, 2020).

<sup>13</sup> Segundo Morel (1974, p. 70), tratava-se de um acordo entre o governo do marechal Castelo Branco e a Força Aérea dos Estados Unidos (USAF) que concedia permissão aos militares estadunidenses para procederem aos levantamentos aerofotogramétricos e capturas de fotografias aéreas, mormente da região amazônica do Brasil, no ano de 1965. De acordo com o autor, o comando desse levantamento teve como responsável o major Martins Stewart, cuja frota aérea era composta de dez aviões Lockheed Hercules e sessenta aviadores, além de aviões U-2 e satélites artificiais.

anteriormente. De acordo com o depoimento de David Arruda Câmara, gerente da empresa, a firma possuía aproximadamente 300.000 hectares de terra na região do Alto Tapajós, cuja venda a estrangeiros ainda não havia sido efetuada, em razão das negociações com a National Bulk Carriers terem sido infrutíferas até o momento da declaração. Arruda Câmara relatou ainda que a atividade principal da empresa era a de transporte de combustíveis à Força Aérea Brasileira e fretes a terceiros. O caso da Arruda Pinto & Cia apresentava uma particularidade, por se tratar de uma empresa constituída a partir da venda de terras brasileiras de um estrangeiro a uma pessoa jurídica nacional, conforme já comentado previamente. As terras adquiridas de Robin Mac Glown pela empresa abrangiam as margens das cachoeiras que separavam as regiões do Alto e do Baixo Tapajós, uma seção de difícil transposição, mas que ainda assim possibilitou a construção de uma estrada de 18 quilômetros na margem direita do rio. A estrada, apesar de curta e precária, ligava as vilas de São Luiz e Pimentel na medida em que contornava as cachoeiras, o que fornecia à Arruda Pinto & Cia uma posição geográfica estrategicamente vantajosa, ao passo que o transporte de mercadorias por essa via só era permitido aos veículos daquela companhia, com exceção daqueles que escoassem a carga da própria empresa (BRASIL, 1970, p. 06).

Na descrição de agentes públicos locais que garantiam a propriedade sob domínio de estrangeiros, um nome destacado pela Comissão foi o de Washington Vargas Laboissière, delegado de polícia da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal. Segundo declarações prestadas na cidade de Carolina, no Maranhão, o delegado integrava o grupo responsável por assegurar posses de Henry Fuller (estrangeiro já mencionado com extensos imóveis rurais em Goiás), composto por Abílio Monteiro da Rocha, Onofre Machado de Mendonça e Gracílio Quesada de Araújo. A CPI teve oportunidade de constatar que esse grupo do qual o delegado Washington Laboissière fazia parte agia de forma truculenta para expulsar posseiros e antigos moradores das regiões em que atuava – muitos desses as habitavam há várias gerações. Sob o comando de Laboissière, o grupo se utilizava de meios violentos tais como espancamentos, destruição de colheitas, incêndio de casas, matança de cabeças de gado, entre outros processos de intimidação para garantir o controle das terras que Fuller julgava lhe pertencerem. A gravidade das ocorrências denunciadas incitou o deputado Wilson Martins, presidente da CPI Venda de Terras, a dirigir-se aos governadores de Goiás e Maranhão, bem como ao ministro da Justiça, solicitando providências urgentes nos locais relacionados (BRASIL, 1970, p. 06).

Com efeito, o trabalho desenvolvido pela Comissão permitiu a identificação de diversas pessoas físicas e jurídicas que atuaram em atividades de compra e venda de terras a

estrangeiros, e outros nomes, além dos trazidos anteriormente, certamente devem compor a sequência dos próximos relatos com as suas respectivas caracterizações. A lista de nomes com participação nos fatos investigados pela CPI não se restringe ao levantamento realizado por este trabalho, cujo objetivo é o de fornecer, por meio de seleção abrangente, uma amostra que represente a totalidade das pessoas e grupos ligados à venda de terras a estrangeiros e, portanto, um panorama geral do envolvimento dos personagens destacados – em alguns casos, com participação reiterada. Apesar de reconhecer que não havia esgotado o registro dessas ocorrências em território nacional, a CPI coletou dados e informações essenciais para compreender quão sofisticadas eram as referidas práticas, o que, por sua vez, proporcionou a constatação de padrões nas ações dos grupos evidenciados no Relatório Veloso, além de confirmar a magnitude do arranjo forjado por esses grupos.

Para entender a complexa teia de acontecimentos que justificou a apreensão de tantas informações, é necessário realizar uma análise mais apurada dos fatos investigados pela CPI. Passa-se, na subseção seguinte, à descrição das atividades das pessoas e grupos, nacionais e estrangeiros, com ênfase nas operações irregulares de compra e venda de terras, bem como das implicações advindas dessas práticas. Esmiuçar os aspectos legais dessas operações, desde a constituição desses negócios jurídicos escusos até os métodos de ação dos sujeitos envolvidos, é, por assim dizer, o escopo tanto do tópico subsequente quanto de toda a primeira seção deste trabalho.

### **1.3 Os fatos aduzidos pela CPI: as estratégias e os procedimentos de compra e venda de terras com participação estrangeira**

O levantamento realizado pela CPI das áreas ocupadas ou em vias de ocupação por estrangeiros era, a exemplo do relato das pessoas e grupos envolvidos nessas ocupações, ainda incipiente. Até aquele momento, os dados obtidos com relação às regiões dos estados do Mato Grosso e Acre e dos territórios de Rondônia, Roraima e Amapá ainda eram poucos, mas a quantidade de informações já acumuladas pela Comissão indicava a formação de quadro geral consideravelmente elucidativo. A título de exemplo, mesmo com as investigações ainda em andamento acerca dos registros no estado do Mato Grosso, logo de início, a Comissão conseguiu relacionar mais de 2.000.000 hectares em nome de pessoas e grupos já conhecidos, entre eles, o de Stanley Amos Selig, proprietário da Selig Brothers Real Estate Co., uma imobiliária estadunidense (BRASIL, 1970, p. 07).

O nome desse cidadão estadunidense também aparecia nos dados referentes ao estado de Goiás. O somatório das áreas sob domínio estrangeiro era de ao menos 2.172.512 hectares e correspondia a 3,5% do território do Estado. A CPI fez questão de ressaltar o caso de Ponte Alta do Norte, onde toda a área do município, cuja extensão era de 1.305.000 hectares, estava em poder de Stanley Amos Selig. Curiosamente, Selig já havia transacionado nos Estados Unidos um total de 1.351.296 hectares em lotes naquele local, venda que, por sinal, correspondia a uma área maior do que a do próprio município (BRASIL, 1970, p. 07). Mesmo sem dar conta da real extensão das terras que compunham o patrimônio de Selig, o IBRA já o declarava como o quinto maior detentor de terras no Brasil, segundo a resposta endereçada ao deputado Cunha Bueno acerca dos oitenta maiores possuidores de extensões de terras no país (BRASIL, 1967a, p. 29-31).

No Maranhão, a CPI averiguou um total de 1.787.360 hectares sob o registro de João Inácio de Arruda, grileiro elencado anteriormente como um dos principais intermediários em vendas de grandes extensões a estrangeiros; no estado do Amazonas, mais 1.839.460 hectares. No Pará, outros 5.201.136 hectares estavam registrados em nome de João Inácio, enquanto 2.032.648 hectares estavam sob propriedade de grupos como a National Bulk Carries, Georgia Pacific e a Arruda Pinto e de pessoas físicas, como no caso de Robin Mac Glown. Na Bahia, a região atingida pelas operações de compra e venda de terras a estrangeiros perfaziam um total de 5.600.000 hectares, compreendendo 10% da área do Estado (BRASIL, 1970, p. 07).

Durante a avaliação e medição das regiões afetadas pela venda de terras a estrangeiros, foi possível constatar a existência de um elemento geográfico comum em sua distribuição. Foi o que asseverou a própria Comissão ao concluir o item a respeito da localização das terras em questão:

No momento, já existe apurada a venda de cerca de 20.000.000 ha [hectares] a pessoas ou grupos estrangeiros, distribuídos pelos diversos Estados e municípios mencionados e que, como facilmente se poderá constatar, excetuando-se as terras alienadas no Estado da Bahia, as demais, em quase sua totalidade se encontram dentro da Região Amazônica (BRASIL, 1970, p. 07).

Após comentar a respeito da constante relativa à incidência das compras e vendas em análise na região da Amazônia Legal, os membros da Comissão reservaram um tópico para especificar exclusivamente os *Métodos e processos de aquisição de terras* (BRASIL, 1970, p. 07), assim intitulado no relatório de Haroldo Veloso. O padrão observado na localização das terras em apreço se refletia nos métodos e processos de obtenção desses imóveis rurais, o que conferia similaridade à caracterização das ações das pessoas e grupos participantes desses

procedimentos. Outra constante na venda de terras a estrangeiros sinalizada pela CPI foi justamente a presença de um elemento nacional – uma pessoa física ou jurídica brasileira – atuando como intermediário nessas operações, sendo raras as exceções, como no caso de Robin Mac Glown. Pelas semelhanças encontradas nos processos de aquisição das terras (a serem) vendidas para estrangeiros, foi uma opção da CPI agrupá-los em três tipos diferentes, quais sejam: a compra a antigos proprietários ou posseiros, a requisição de terras devolutas aos governos estaduais e a grilagem (BRASIL, 1970, p. 07).

A despeito da elaboração de um item voltado especialmente à descrição dos métodos de aquisição no Relatório Veloso, seu texto de tamanho reduzido e a ausência de mais detalhes em função da condensação de seu conteúdo sugerem certo receio por parte dos parlamentares da publicidade dos referidos métodos, à época, sem aparente previsão legal que os coibisse e/ou que restringisse a modalidade de compra e venda evidenciada. Há de se ressaltar ainda o suposto envolvimento de agentes militares nesses processos a serem examinados na sequência, fato que poderia desacreditar as instituições e órgãos oficiais diante da opinião pública a partir de uma repercussão geral já propiciada pela mídia nacional com o andamento das investigações. Outra hipótese a ser suscitada após a leitura dos documentos que compõem os autos com os registros dos procedimentos da CPI é a de que o foco dessa Comissão consistia em relacionar as áreas afetadas pela aquisição de terras por estrangeiros e, em especial, relatar as implicações dessas operações de aquisição nos respectivos locais de incidência, em detrimento do exame quanto à forma dessas operações.

Abstendo-se, por ora, da atividade dedutiva, com vistas a pormenorizar as práticas denunciadas, bem como a de relatar suas respectivas implicações, além da íntegra do tópico em discussão, presente no Relatório Veloso, este texto passa ao exame complementar dos depoimentos prestados à CPI Venda de Terras, assim como dos autos do processo que deu origem ao Relatório em si, para que não haja prejuízo da atividade descritiva.

O primeiro caso envolvendo a compra e venda de terras a estrangeiros que chamou a atenção das autoridades brasileiras em meados do século XX teve origem no estado de Goiás. Naquela ocasião, segundo depoimento do presidente do IBRA, César Reis Cantanhede, o órgão apresentara denúncia à Corregedoria-Geral da Justiça daquele Estado, comunicando as diversas irregularidades constatadas nos registros dos cartórios do município de Ponte Alta do Norte e do 5º Ofício de Goiânia, após a realização de pesquisa complementar das declarações entregues àquela autarquia (BRASIL, 1970, p. 19). Ao ser acionada, a Corregedoria tratou de retirar os livros dos respectivos cartórios para exame do quadro denunciado, considerado de grandes proporções, uma vez que foi remetido ao Ministério da Justiça mediante ofício em 20

de julho de 1967, para análise e providências cabíveis. Foi o que asseverou o próprio ministro da dita pasta, Luís Antônio da Gama e Silva, em depoimento prestado à CPI (BRASIL, 1970, p. 58), quando relatou durante sua exposição inicial que

[...] o problema foi suscitado, Senhor Presidente e Senhores Deputados, no Ministério da Justiça, em virtude de um processo a nós encaminhado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Sua Excelência enviou ao Ministério da Justiça denúncia, através de uma correição realizada pelo Corregedor daquele Estado, onde se apuraram fatos gravíssimos. As diligências efetuadas pelos juízes de Goiás na 6ª Zona Judiciária daquele Estado, que compreende as comarcas de Porto Nacional, Araguacema, Cristalândia, Gurupi, Miracema, Natividade, Pedro Afonso e Peixe, desvendaram uma verdadeira trama delituosa, à qual não se achavam estranhos serventuários dos cartórios civis e de registro de imóveis, acumpliciados com autoridades municipais, conhecidos estelionatários e estrangeiros sem escrúpulos. À informação prestada pelo Presidente do Tribunal de Justiça de Goiás, veio à lua a apreensão de livros e documentos pelas autoridades judiciárias, completados por outros subsídios, demonstrando as fraudes existentes, os ilícitos administrativos, a sonegação de tributos e as ameaças à própria segurança nacional (BRASIL, 1970, p. 58).

Com efeito, a participação estrangeira nos fatos averiguados mereceu destaque nas palavras de Gama e Silva transcritas acima, na medida em que fora observada em diferentes etapas dos processos a serem caracterizados logo mais adiante neste texto. Além disso, tal fator, evidenciado nas aquisições irregulares descobertas somente em solo goiano até aquela data, foi o ponto de partida que culminou, em 21 de agosto daquele ano, na formação da já mencionada Comissão no Ministério da Justiça para apurar as operações de qualquer natureza relativas a terras brasileiras com envolvimento de pessoas estrangeiras (BRASIL, 1967a, p. 1.347). A presença do elemento estrangeiro, no entanto, era apenas um dos vários aspectos listados pelo referido ministro acerca da “trama delituosa” que se instalava nos cartórios regionais no centro-norte brasileiro. Era o que também apontavam os levantamentos e relatórios acerca da situação dos registros de imóveis rurais em Goiás, entregues por Cantanhede no ato do depoimento cedido à CPI Venda de Terras ainda em outubro de 1967.

O primeiro documento entregue pelo presidente do IBRA (em outros termos, o primeiro órgão a notificar a ocorrência das irregularidades envolvendo estrangeiros ao Judiciário) e anexado aos autos era intitulado *Relatório sobre aquisição de terras da região central do Brasil por estrangeiros* (BRASIL, 1967a, p. 93-95). Continha informações sobre pessoas físicas e jurídicas estrangeiras proprietárias de terras nos estados de Goiás e do Pará, a extensão das terras em seus domínios e os detalhes das irregularidades quanto à forma e ao registro das escrituras. Até a data de realização desse relatório, a soma das áreas reclamadas por estrangeiros, estadunidenses em sua maioria, se aproximava a 1.500.000 hectares no

estado de Goiás, as maiores porções de terras tendo sido registradas em nome de Stanley Amos Selig (Selig Bros. Real Estate Co.), The United American Corp e da Investment Corporation of America. Nas observações dispostas abaixo do levantamento das áreas, havia a informação de que essas empresas já estavam loteando e vendendo seus imóveis em seu país de origem (BRASIL, 1967a, p. 94).

As propriedades relacionadas, todas lavradas nos cartórios de Ponte Alta do Norte e do 5º Ofício de Goiânia, possuíam irregularidades em comum quanto à forma das escrituras: todas aquelas presentes nos livros dos cartórios eram instrumentos de compra e venda particulares, impressos com as armas da República, assinados nos Estados Unidos e, em seguida, registrados no Brasil. No tocante aos seus registros, as transações ocorriam sem observância do prazo estipulado em lei e, à vista disso, sem o pagamento do Imposto Territorial Rural (ITR). Em Ponte Alta, os referidos livros apreendidos apresentavam folhas em branco assinadas, em que deveriam estar escrituras dos imóveis vendidos por Selig; em Goiânia, além de transferências de propriedade realizadas sem a quitação do ITR, foram reconhecidas diversas firmas de assinaturas falsas (BRASIL, 1967a, p. 93-94).

As transações, por sua vez, eram realizadas pelo intermédio de brasileiros, dentre eles, João Inácio, nome citado reiteradamente nas diligências e investigações da CPI. João Inácio de Arruda era ex-serventuário do Cartório do 2º Ofício do município de Porangatu, em Goiás (BRASIL, 1967a, p. 1.305; BRASIL, 1970, p. 58), fato que lhe imputava o conhecimento prévio dos trâmites cartorários para o registro de imóveis rurais. O nome de João Inácio aparecia ainda no trecho do relatório acerca dos registros de imóveis no Pará, segundo o qual as declarações de propriedades, todas relativas a imóveis no município de Altamira, enviadas de São Paulo ao cartório da capital daquele estado pelo ex-serventurário, traziam uma variedade de irregularidades, como exemplo: ausência do documento de identidade do proprietário; ausência de endereço para correspondência; escrituras passadas no Cartório do 5º Ofício de Goiânia, nos mesmos livros e folhas – embora as declarações tenham sido enviadas do estado paulista – e falsificação de assinaturas (BRASIL, 1967a, p. 95).

Por fim, o IBRA salientou que todas as transações de Selig eram sempre efetuadas dentro de um mesmo grupo de pessoas, em que geralmente ocorriam vendas triangulares entre seus componentes, representados, ainda, pelos mesmos procuradores, ora figurando como compradores, ora como vendedores. Alguns desses membros também apareciam nas declarações de propriedades enviadas por João Inácio ao Cartório Regional de Belém (BRASIL, 1967a, p. 94-95). As pessoas constantes do referido grupo apareciam juntas, inclusive, com um único procurador, Bráulio Gomes da Paixão, em requerimentos de

reclamação feitos ao IBRA contra o valor da terra nua. A reclamação, instruída pelo Processo IBRA-CRCT-2/187/67, permitiu outro levantamento realizado por esse órgão acerca dos municípios afetados pelas aquisições irregulares em Goiás, pessoas envolvidas, áreas reclamadas e impostos a serem saldados (BRASIL, 1967a, p. 101-122).

Outra autoridade que prestou esclarecimentos e forneceu documentos e dados à CPI foi o coronel João Walter de Andrade, superintendente da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), entidade autárquica cujo objetivo principal consistia em planejar, promover a execução e controlar a ação federal na Amazônia, de acordo com o disposto no artigo 9º da Lei 5.173/1966, que, entre outras disposições, criou a autarquia em tela. A SUDAM cedeu vários tipos de documentação à CPI, sendo as mais relevantes: um dossiê com as correspondências dos estados do Mato Grosso, Maranhão, Goiás, Acre e território de Rondônia; os *Registros de terras e respectivos proprietários, inclusive os de nacionalidade estrangeira – 1967* (relativo aos estados do Amazonas e do Pará e dos territórios de Roraima e Amapá) e os *Incentivos fiscais – Projetos em análises e projetos aprovados*, relativos aos estados e territórios federais da Amazônia Legal (BRASIL, 1967a, p. 290-675).

Muito embora apresentassem volume corpulento de informações acerca do quadro demonstrativo de títulos expedidos em nome de não nacionais e seus respectivos projetos nos referidos estados e territórios, as informações contidas nos documentos não apontavam irregularidades nos registros das propriedades de estrangeiros naquelas jurisdições. As áreas registradas eram, em sua grande maioria, inexpressivas quando comparadas às que o IBRA averiguou no estado de Goiás, citando caso análogo. Os nomes aduzidos pelo IBRA também não constavam nesses registros oficiais, o que sugeria que os processos de compra e venda de imóveis rurais a estrangeiros na Amazônia, sobretudo aqueles referentes a grandes concentrações de terras, se davam, muitas vezes, somente em expediente cartorário, não sendo devidamente oficializados nos departamentos de terras, nas secretarias da agricultura, tampouco nas autarquias federais competentes para tanto.

Curiosamente, em um dos documentos ausentes na ocasião do depoimento do superintendente da SUDAM, o Ofício n. 426/67, da Secretaria da Agricultura do Estado do Mato Grosso sobre alienação de terras a estrangeiros (BRASIL, 1967a), remetido à CPI somente após a sua oitiva, aquela secretaria sustentava, em função da suspensão das atividades do departamento de terras e colonização estadual, a impossibilidade de realizar o levantamento proposto apenas com base em seus dados, recomendando sua realização por intermédio dos cartórios de registros de imóveis. Ponderou ainda que, em alguns casos, os

cartórios não faziam distinção dos proprietários quanto à sua nacionalidade e que havia também transcrições realizadas em nome de elementos nacionais vinculados a estrangeiros (BRASIL, 1967a, p. 590-675). Via de regra, os apontamentos da secretaria da agricultura mato-grossense e as demais informações viabilizadas pela SUDAM corroboravam com a hipótese de que as ocorrências de compra e venda de terras a estrangeiros só poderiam ser efetivamente verificadas junto aos cartórios de imóveis.

A CPI Venda de Terras solicitou o engajamento dos ministérios para averiguar a situação acerca da aquisição de terras por estrangeiros no país. Como resposta aos seus requerimentos de informações, recebeu ofícios, sobretudo dos Ministérios da Marinha (BRASIL, 1967a, p. 914-1.067), do Exército (BRASIL, 1967a, p. 1.086-1.097) e da Justiça, desse em mais de uma ocasião, cujo objeto era a descrição dos mecanismos dessas aquisições e as atividades desenvolvidas pelos respectivos adquirentes nas terras comercializadas. Por meio do ofício denominado *Informação Confidencial n. 632, D-2/GAB MIN EXERCITO* (BRASIL, 1967a, p. 1.086-1.097), de 25 de setembro de 1967, o Ministério do Exército atestou a existência de propagandas no exterior, feitas em jornais e folhetos, principalmente nos Estados Unidos, que motivavam estrangeiros a procurarem o Brasil para adquirirem terras, mediante a expectativa do crescimento econômico do país e as consequentes oportunidades advindas dessas aquisições, em virtude de seus preços atrativos. De acordo com as informações trazidas por esse Ministério, o interesse estrangeiro pela compra de terras brasileiras se intensificara no início de 1966, em especial no centro-norte do estado de Goiás e a oeste do estado da Bahia (BRASIL, 1967a, p. 1.087).

Normalmente, as pessoas interessadas, estadunidenses, em sua maioria, chegavam ao país sem orientações dos consulados e desconheciam as companhias imobiliárias encarregadas de tais transações. Esses turistas eram abordados de imediato no aeroporto de Brasília por corretores que os levavam para conhecer fazendas com o intuito de, ao final do itinerário, procederem às transações diretas, senão com agências imobiliárias ou escritórios de vendas de terra, onde recebiam uma Comissão (BRASIL, 1967a, p. 1.087-1.088). De forma diversa, outros interessados se dirigiam inicialmente à representação da Embaixada Estadunidense, da qual recebiam orientações sobre a localização das terras disponíveis, legalização das transações, impostos a serem pagos e garantias do investimento, as remessas de lucros, quando a interessada se tratava de companhia imobiliária estadunidense (BRASIL, 1967a, p. 1.088).

Segundo o que consta no corpo do documento, simultaneamente a essa corrente individual e isolada composta por fazendeiros estadunidenses de médios recursos, havia um

movimento crescente de firmas imobiliárias organizadas, brasileiras e estrangeiras, que estavam adquirindo grandes extensões de terra com a finalidade de loteá-las, para que fossem exploradas por essas companhias, cujo propósito era o de trazer equipamento mecânico para a lavoura, bem como instalações fabris para o beneficiamento de produtos agrícolas (BRASIL, 1967a, p. 1.088). No caso dos turistas recém-chegados, a aquisição era realizada por intermédio de instrumento de procuração, em que eram nomeados procuradores os agentes ou corretores imobiliários, todos brasileiros, domiciliados em Brasília ou Goiás (BRASIL, 1967a, p. 1.091).

A especulação imobiliária promovida por companhias brasileiras e estrangeiras não ocultava, todavia, interesses diversos daqueles voltados ao desenvolvimento de atividades agropecuárias. Foram relatadas referências à prospecção de minérios e recolhimento de amostras de terras para análise em laboratórios de geologia de Goiânia, São Paulo ou mesmo do exterior (BRASIL, 1967a, p. 1.092), especialmente nas localidades em que as terras eram consideradas de qualidade inferior para o plantio de lavouras ou para exercer a pecuária. Ainda sobre essa questão, o Ministério do Exército ressaltou a coincidência dos levantamentos aerofotogramétricos realizados pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos nas áreas em apreço, em decorrência de pesquisas científicas de um projeto alcunhado de “SECOR” (BRASIL, 1967a, p. 1.094-1.095).

O Ministério da Marinha, por meio do Ofício n. 0445, de 06 de fevereiro de 1968, acrescentou, em um relatório de informações sobre infiltração de estrangeiros (BRASIL, 1967a, p. 914-1.607), que havia um órgão central, situado no edifício-sede do Banco do Estado da Guanabara (atual estado do Rio de Janeiro), no 10º andar – onde funcionava um órgão do governo estadunidense –, que coordenava as atividades e esclarecia os estrangeiros interessados na aquisição de terras no Brasil, sob a alegação dos aspectos legal e legítimo que as operações demandavam. O levantamento desse Ministério confirmou a realização de outra prospecção aerofotogramétrica em uma das áreas averiguadas, dessa vez por uma empresa que atendia pelo nome fantasia de Geofoto (BRASIL, 1967a, p. 919). Notificaram ainda que as pesquisas geológicas eram de conhecimento das autoridades públicas locais, que em diversas ocasiões acompanhavam os estrangeiros nas atividades de recolhimento de amostras do solo (BRASIL, 1967a, p. 920).

Já o Ministério da Justiça estabeleceu contato com a CPI Venda de Terras em várias oportunidades, direta ou indiretamente, através de ofícios contendo relatórios com referência à temática – por vezes concedidos por outros órgãos, tais como a Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional (CSN) –, elaborados ao longo das investigações efetuadas pelo

Departamento de Polícia Federal em conjunto com aquela Comissão de mesma finalidade nomeada pelo referido Ministério. Em uma dessas comunicações, denominada *Relatório de vendas de terras a elementos estrangeiros* (BRASIL, 1967a, p. 1.074-1.079), a Polícia Federal reportava as irregularidades cometidas por dois escritórios localizados em Brasília que atuavam nas vendas de terras a estrangeiros em Goiás e na Bahia.

Consta que o Escritório Faria e a Organização Internacional Brasiliense (INTERBRÁS), na celebração dos atos de compra e venda de imóveis rurais, forneciam aos clientes análises geológicas do solo das terras negociadas (BRASIL, 1967a, p. 1.074-1.075). Seus representantes habilitavam-se nos cartórios de ofício dos municípios de Taguatinga e Damianópolis, em Goiás, mediante uma carta de adjudicação<sup>14</sup>, pela qual se constituíam adquirentes de terras pertencentes a pessoas falecidas. De posse da referida carta, levavam-na ao cartório de registro de imóveis da comarca onde se situavam as terras a serem vendidas e lá lavravam o seu registro – nessa ocasião, as terras já haviam sido transacionadas (BRASIL, 1967a, p. 1.075).

No estado da Bahia foram apreendidas certidões de compra e venda de terras lavradas no Cartório do 2º Ofício de Brasília, informes sobre proprietários de terras dispostos a transacionar ilegalmente com estrangeiros e fotografias dos implicados nas respectivas operações, material que denunciava a apropriação indébita de imóveis rurais em Correntina. Exemplificando, o Escritório Faria, em uma tentativa de registrar as escrituras públicas lavradas no Cartório do 2º Ofício de Goiânia, teve suas ações embargadas pelo então juiz e pelo escrivão da comarca de Correntina e Barreiras. Contudo, os embargos não tornaram a ocorrer quando, tendo encontrado receptividade no magistrado substituto em um segundo ensejo, os atos foram acolhidos em sentença favorável à firma imobiliária (BRASIL, 1967a, p. 1.076-1.078). A certidão existente na Delegacia de Terras de Correntina atestava que não houvera apuração sobre as vendas objeto de litígio naquela repartição, e que sequer havia assentamentos sobre o assunto na Prefeitura local, para efeitos fiscais (BRASIL, 1967a, p. 1.078). As terras supracitadas, contudo, eram consideradas devolutas, conforme Edital n. 9, do Departamento de Desenvolvimento Agrário (BRASIL, 1967a, p. 1.077).

Em algumas das sindicâncias da CPI, o Ministério da Justiça cedeu Newton de Oliveira Quirino, presidente da Comissão de terras daquele Ministério, e Nilson Guilherme Câmara Rebordão, funcionários do Departamento de Polícia Federal, para compor o grupo de inquérito (BRASIL, 1967a, p. 1.249). O grupo se deslocou aos estados de Goiás, Maranhão,

---

<sup>14</sup> A carta de adjudicação é o documento que comprova que, a partir de sua expedição, o bem é do credor (IBDFAM, 2020).

Pará e Amazonas para realizar a coleta de depoimentos entre os meses de abril e maio de 1968.

Na primeira oitiva, o juiz Matias Washington Oliveira Nery (na época, lotado na comarca de Filadélfia, em Goiás) declarou que teve conhecimento da ocorrência de vendas de terras ainda não tituladas pelo Estado realizadas por Abílio Monteiro a Henry Fuller, e que, por esse motivo, as transferências de propriedade a Fuller ocorriam mediante fraudes nos cartórios de Piacá (atual município de Goiatins) e Filadélfia, cujos livros foram encontrados rasurados, contendo diversas irregularidades e adulterações. Frisou que as operações aconteciam com a participação das autoridades locais, com a outorga do então prefeito de Piacá, Otacílio Quesada de Araújo, e envolvimento do delegado da cidade como laranja, Alfredo Ribeiro, em uma das operações em que o prefeito atuara como vendedor (BRASIL, 1967a, p. 1.252).

Os fatos se estendiam ao estado do Maranhão, onde Henry Fuller também havia adquirido imóveis rurais e, assim como em Goiás, atuava exercendo violência física e patrimonial contra posseiros e seus familiares, a fim de despejá-los de suas posses e ratificar seu esbulho (BRASIL, 1967a, p. 1.251-1.253). Segundo outro depoimento, tomado de Milton Duarte na cidade de Carolina, Maranhão, um agricultor com posses em Piacá, Henry Fuller promovia festas e embriagava os posseiros, reclamando a assinatura dos posseiros, já alcoolizados, em cartas de agregação<sup>15</sup> (BRASIL, 1967a, p. 1.259).

Encerrada a tomada de depoimentos pela CPI em conjunto com os supracitados membros do Departamento de Polícia Federal, Newton de Oliveira Quirino encaminhou o *Ofício G/001-B-Terras/68* (BRASIL, 1967a, p. 1.297-1.336) àquela Comissão, no qual apresentou relatório da viagem realizada enquanto seu assessor, incluindo a transcrição das declarações tomadas. Conforme os apontamentos de Quirino, na primeira etapa da viagem empreendida, a equipe de parlamentares e policiais certificou-se da formação de um conluio de João Inácio com a escritã Maria Tereza Barreiro, titular do Registro de Imóveis de Ponte Alta, evidenciado pela caligrafia idêntica reiterada nos registros de um de seus prepostos, Wilson Dias Rocha (BRASIL, 1967a, p. 1.297).

---

<sup>15</sup> Mireya Suárez (2018, p. 21-22) avalia que “as relações entre o fazendeiro e os que cultivavam a terra assumiam formas de intercâmbio recíproco. Em termos puramente econômicos, o agregado garantia os meios de sobrevivência, produzindo alimentos, e o fazendeiro tomava possível esta atividade, não pelo fato de permitir acesso à terra – que era abundante, devoluta e despovoada –, mas pelo fato de prover instrumentos e outros objetos manufaturados de primeira necessidade adquiridos através da renda monetária advinda da comercialização do gado”.

A fim de confirmar a notícia<sup>16</sup> de que, anteriormente, João Inácio teria estado em Monte Carmo, cidade nas adjacências de Porto Nacional, e que ali furtara livros antigos existentes na velha paróquia local, os assessores da CPI tomaram por termo as declarações de Raimundo Aires da Silva e Abel de Oliveira Negri, respectivamente ex-subprefeito e sacristão da dita igreja matriz (BRASIL, 1967a, p. 1.298). As referidas declarações relatavam que várias páginas em branco foram destacadas dos registros paroquiais com o “visível intuito de reaproveitamento do papel suporte, antigo, para dar-lhes maior visto de autenticidade” (BRASIL, 1967a, p. 1.298). Na fronteira com o Maranhão, a origem da propriedade das terras contestadas, em domínio de Henry Fuller, prendia-se a outro grupo de grileiros, sob o comando de Abílio Monteiro da Rocha e do qual fazia parte o delegado de polícia da Secretaria de Segurança do Distrito Federal, Washington Vargas Laboissière (BRASIL, 1967a, p. 1.299).

No estado do Pará, já havia sido instaurada uma sindicância na Secretaria de Agricultura acerca das terras devolutas dessa unidade da Federação, requeridas por pessoas físicas e/ou jurídicas sem habilitação para o referido ato. Tendo em vista as ilegalidades averiguadas naqueles procedimentos e seus desdobramentos em outros estados, aquela secretaria decidiu remeter os informes à Delegacia Regional de Polícia Federal para dar prosseguimento e conclusão à sindicância, transformada em inquérito policial para apurar a falsificação de títulos naquele estado (BRASIL, 1967a, p. 1.299). A par da situação, os assessores da CPI trabalharam na coleta de informações que, concomitantemente, poderiam orientar as investigações da Comissão e do inquérito da Polícia Federal. Nesse sentido, Newton Quirino colheu, entre outros depoimentos, o de João José Batista Tubino, diretor-presidente da Jari Indústria e Comércio S.A.<sup>17</sup>; o de Robin Hollie Mac Glown, presidente da

---

<sup>16</sup> A notícia a que os assessores fizeram menção no corpo do ofício era a matéria sob o título de *Caravana Perigosa*, publicada no jornal O Estado do Tocantins, em 20 de janeiro de 1957. De acordo com a referida matéria, João Inácio, Alfredo Melo Rosa (advogado natural de Anápolis), Osvaldo Barroso (solicitador com carteira cassada) e um senhor conhecido por “Boa” compareceram ao município de Monte Carmo afirmando serem funcionários públicos lotados no “Ministério de Coisas Velhas do País”, dando buscas nos cartórios daquela vila, fazendo vista preferencialmente aos processos mais antigos. Compareceram ainda ao arquivo da paróquia local, onde arrancaram folhas dos registros de óbitos em branco que continham a assinatura do antigo sacerdote, além de tirarem cópias dessas laudas, que pela ação do tempo, tinham aspecto amarelecido. O(A) autor(a) da matéria, que sabia de que se tratava aquele grupo, advertia: “Pobre Carmo! Brevemente estará pertencendo a diversos; brevemente aparecerão registros paroquiais, cartas de sesmarias e quejandas para diversos! Cuidado com os grileiros!” (BRASIL, 1967a, p. 1.305).

<sup>17</sup> A Jari Indústria e Comércio S.A. foi um empreendimento engendrado pelo Projeto Jari, financiado pelo multimilionário Daniel K. Ludwig e implantado no vale do rio Jari na divisa do Pará e do Amapá. O somatório das áreas dos dois imóveis rurais sob propriedade da empresa correspondia a mais de 4,6 milhões de hectares. A empresa, que apresentava entre o seu quadro de acionistas o major Heitor de Aquino Ferreira e teve esse militar como diretor-presidente, tinha licença para operar na Amazônia e contava com subsídios da SUDAM para o desenvolvimento de suas atividades. Em razão disso, pela letra do artigo 1º do Decreto-Lei n. 924, de 10 de outubro de 1969, tal empreendimento, bem como os relativos à Georgia Pacific, ficou excluído das disposições

Companhia Amazonas S.A., antiga Alto Tapajós e o de Michel de Mello e Silva, presidente da Fazendas Aquiqui S.A. (BRASIL, 1967a, p. 1.312-1.321).

O primeiro depoente relatou que, em meados de 1966, o controle acionário da Jari Indústria e Comércio passou a ser exercido por um grupo estadunidense, o National Bolk Carries Inc., através da Entre Rios Comércio e Administração Ltda., com sede no Rio de Janeiro, estado da Guanabara (BRASIL, 1967a, p. 1.313). Nas empresas supracitadas, inclusive, segundo os depoentes, os capitais constitutivos de parte delas eram integral ou quase integralmente estrangeiros, embora conservassem em sua estrutura um quadro de funcionários, em sua maioria, composto por brasileiros.

Robin Mac Glown atuava com uma tática semelhante: adquiria terras situadas sobre um perímetro imaginário, em regiões longínquas. Assenhorando-se da periferia, procedia à compra de seu interior, mantendo os antigos donos na qualidade de empregados (BRASIL, 1967a, p. 1.364). Mac Glown, por seu turno, assegurou em seu depoimento que, por ocasião da transferência de patrimônio da Companhia Amazonas à Georgia Pacific Corporation, foi necessário apresentar garantias quanto à área transacionada. Devido ao pedido da referida empresa, Mac Glown solicitou ao embaixador do Brasil em Washington o levantamento aerofotogramétrico da extensão negociada, realizado a partir do Acordo Brasil-Estados Unidos (BRASIL, 1967a, p. 1.317). Tal fato, caso confirmado, resultaria em quebra de acordo internacional (BRASIL, 1967a, p. 1.300). Além disso, o terceiro depoente, interessado em transacionar terras com estrangeiros, declarou que só registrara parte das que possuía no IBRA, mas que todas elas tiveram sua escritura lavrada em Belém, no Cartório Chermont (BRASIL, 1967a, p. 1.321).

Na cidade de Manaus, no Amazonas, Quirino e Rebordão inquiriram ainda José Pedro Garcia de Vasconcelos, ex-secretário de Agricultura do Estado entre os anos de 1962 e 1966. O ex-secretário revelou que, em 1965, conheceu João Inácio e a pedido dele, concordou que sua irmã fosse procuradora do grileiro nos requerimentos e demais atos para requisição de terras devolutas estaduais (BRASIL, 1967a, p. 1.323).

A cooperação da Comissão do Ministério da Justiça com a CPI na composição dos autos se encerrou com a entrega do documento *Relatório Parcial da Comissão criada pela Portaria n. 416, de 24/11/67* ao relator Haroldo Veloso, incluso mapa contendo a localização de áreas ocupadas por estrangeiros na Amazônia (BRASIL, 1967a, p. 1.343-1.378) e outros

---

do Decreto-Lei 494/1969, na medida em que suas áreas rurais foram tidas como necessárias à execução de projetos industriais considerados de interesse para a economia nacional e previamente aprovados pela Administração Pública (OLIVEIRA, 1987; OLIVEIRA 1988, OLIVEIRA, 1997; SAUTCHUK *et al.*, 1979).

documentos a ele apensos, como fotografias de peças processuais de ações declaratórias de falsidade documental cumuladas com cancelamento de transcrição imobiliária, movidas em Goiás por particulares em face de pessoas físicas e/ou jurídicas espoliadoras brasileiras ou estrangeiras (BRASIL, 1967a, p. 1.384-1.405). O relatório remetido verificou a formação de ao menos nove grupos com a presença de estrangeiros atuando na compra e venda de terras em diferentes pontos do território nacional (BRASIL, 1967a, p. 1.351), tendo esmiuçado os mecanismos de apropriação das terras de somente dois deles.

O primeiro grupo se tratava da associação já mencionada entre João Inácio, seus procuradores e a escritã de Ponte Alta do Norte, que, servindo-se de expedientes criminosos, tais como a falsificação de assinaturas, de registros paroquiais, de sesmarias, de registros Torrens, de inventários e cartas de adjudicação, bem como de títulos definitivos de terras estaduais, apossou-se de extensas áreas territoriais em Goiás, Mato Grosso, Bahia, Maranhão, Pará, Amazonas e Amapá, incluindo terras na faixa de fronteira, forjando documentos de toda espécie desde 1956. Em 1960, em conjunto com Arpad Szuecs e Sebastião Peixoto da Silveira, João Inácio fundara a Gomapá Abstract Ltda., com sede em Belo Horizonte, cuja finalidade era a venda de terras do interior do país a estadunidenses (BRASIL, 1967a, p. 1.351-1.352).

Arpad Szuecs viajava constantemente aos Estados Unidos para atuar no ramo de pedras semipreciosas, atividade que o apresentou a Ben Selig, irmão de Stanley Amos Selig, sócios-proprietários da Selig Bros. Real Estate Co., destinada à exploração do ramo imobiliário. A aproximação entre os dois culminou nas transações de imóveis rurais daquele município goiano, utilizando-se de documentação de origem espúria, tendo sido a maior parte das escrituras lavradas, como já aduzido, no Tabelião do 5º Ofício, em Goiânia (BRASIL, 1967a, p. 1.352). Por intermédio de Szuecs, Stanley Selig comprou outras glebas também nos municípios de Barra do Garças, Paranã e Niquelândia. De posse dessas terras, Selig loteou e vendeu as áreas rurais descumprindo previsões legais acerca dessas atividades a mais de três mil estadunidenses (BRASIL, 1967a, p. 1.353). O empresário estadunidense revendia as glebas no exterior por meio de escritura particular definitiva de compra e venda pelo valor de NCr\$ 10,00 (dez cruzados novos), de acordo com o Código Civil vigente à época (BRASIL, 1970, p. 08), que, como elucidado anteriormente, eram impressas com as armas da República, simulando documentação oficial.

O exame da documentação apreendida em poder de João Inácio desvelava contatos seus com firmas ou pessoas residentes em São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Goiânia, Rio Preto e Ribeirão Preto, assim como as imobiliárias Consórcio Imobiliário

Tocantins Ltda. e Consórcio Imobiliário Sol Levante, o que indicava a possibilidade de que essas pessoas e grupos tivessem financiado suas atividades (BRASIL, 1967a, p. 1.353). As investigações procedidas concluíram que João Inácio possuía terras não só em Goiás e no Mato Grosso, mas também na Bahia, no Pará, no Amazonas e no Maranhão. Nesses estados, o grileiro preparava as declarações de propriedades junto ao IBRA, com o propósito de conferir-lhes autenticidade, e recebia o pagamento pelas terras à vista, em dinheiro, geralmente em dólares estadunidenses (BRASIL, 1967a, p. 1.353-1.354).

O segundo grupo, referente às terras situadas em Piacá e composto por Abílio da Rocha, Otacílio de Araújo, Washington Laboissière e Henry Fuller, atuava transferindo terras entre si por intermédio de procuração *ad judicia*<sup>18</sup>, passadas no 2º Ofício de Brasília (BRASIL, 1967a, p. 1.354). Posteriormente, as transações eram realizadas em etapas e em todas as escrituras figuravam quantias inferiores aos preços pelos quais foram efetivamente transacionadas as terras, ação, em matéria tributária, vista como sonegação fiscal (BRASIL, 1967a, p. 1.355-1.356). Era significativo para a Comissão do Ministério da Justiça o fato de, no caso de algumas glebas, não existirem declarações de propriedades no IBRA com relação àquelas vendas ocorridas entre o grupo, nem entre seus membros, nem dos primitivos donos daqueles imóveis (BRASIL, 1967a, p. 1.356). Algumas dessas compras incorporavam terras cuja posse havia sido reconhecida pelo Estado aos indígenas Craós, com limites fixados pelo Decreto-lei n. 102, de 05 de agosto de 1944, do Estado de Goiás (BRASIL, 1967a, p. 1.356-1.357).

Ao resumir as operações de aquisição de terras constatadas pelas autoridades competentes, a Comissão definiu que se tratava de três diferentes processos de apropriação fundiária. O primeiro deles era o de compra a antigos proprietários, o qual se realizava mediante o pagamento de dinheiro à vista. No entanto, por vezes, as escrituras referentes às terras eram mantidas em nome dos antigos proprietários (BRASIL, 1970 p. 07-08). O segundo procedimento para adquirir imóveis rurais, definido como requisição de terras devolutas aos governos estaduais, foi descrito pela CPI da seguinte forma:

Neste processo, o elemento nacional intermediário, geralmente com a conivência de funcionários dos Departamentos de Terras estaduais, requer em nome de pessoas, verdadeiras ou fictícias, individualmente, um grande número de lotes, cada um dentro das limitações constitucionais de modo a cobrir toda a zona cobiçada.

---

<sup>18</sup> De acordo com o artigo 105 da Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015, o Código de Processo Civil brasileiro vigente, a procuração *ad judicia*, ou também conhecida como mandato judicial, é o documento pelo qual o advogado passa a ser formalmente constituído por seu cliente, passando a representá-lo nas esferas judicial e extrajudicial em defesa de seus interesses.

Após a obtenção dos títulos definitivos, de acordo com o interesse, ou não, do comprador, os títulos individuais passam, por meio de compra simulada, para o nome da pessoa ou grupo, nacional ou estrangeiro, interessada na compra daquela região.

[...] Este processo foi usado em larga escala no Estado de Mato Grosso, na década de [19]50, e foi usado, conforme demonstrado em informações colhidas por esta C.P.I., nos Estados do Pará e Amazonas, O que explica grandes extensões desses Estados em poder do grileiro João Inácio, requeridas como terras devolutas (BRASIL, 1970 p. 08).

Por último, o terceiro processo elencado pela Comissão, classificado por ela como grilagem, foi sintetizado no Relatório Veloso nos termos exibidos a seguir:

Por intermédio deste processo, todos os tipos de fraude são aplicados, desde escrituras falsificadas, aparentando documentos antigos, até títulos definitivos de compra de terras devolutas, também falsos.

[...] Dentro da “grilagem”, verifica-se que, com o aproveitamento do que dispõe o Código Civil Brasileiro, que permite em seu artigo 134, § 2º, o uso da escritura particular para transações até NCr\$ 10,00, [os grileiros] sistematicamente dão esse valor simbólico a todas as transações feitas, fugindo assim da escritura pública, e assim, de um modo geral, começando os “grilos”, isto é, através de um instrumento particular de compra e venda [...], que posteriormente é registrado em um Cartório, já mancomunado para isto.

Nesse processo de “grilagem”, conforme verificado por esta C.P.I. em sua viagem a Pôrto Nacional, até o roubo de documentos antigos de velhas igrejas foi feito, sendo o papel em branco de livros de registros paroquiais roubado para ser utilizado na confecção de escrituras, em tudo semelhantes às feitas no século passado (BRASIL, 1970 p. 08).

Diante das infrações cometidas em face das legislações vigentes à época e da magnitude dos fatos averiguados; haja vista a quantidade e a extensão das regiões atingidas pela compra e venda de terras a estrangeiros e, para além disso, considerando a multiplicidade de formas de apropriação dessas terras, em muitos casos, indébita, a CPI deliberou por ressaltar as implicações desses processos no Relatório Veloso em um tópico à parte dos métodos de aquisição (BRASIL, 1970 p. 08-09). A fim de comentar tais implicações sob as óticas das autoridades competentes e da própria Comissão, mais uma vez, o conteúdo do Relatório em evidência servirá tão somente para orientar e organizar as informações retiradas dos autos do processo da CPI Venda de Terras e, de forma adicional, à disponibilização dos trechos selecionados dos depoimentos que promoveram o debate institucional da aquisição de terras por estrangeiros durante o andamento das investigações por parte dos parlamentares.

Desse modo, a próxima subseção valer-se-á de recurso similar ao empregado neste subitem que se circunscreve. Com o intuito de demonstrar quais eram as preocupações de cada uma das autoridades que promoveram as investigações pormenorizadas neste subitem com a ocorrência das aquisições de terras por estrangeiros, se atribui ao próximo tópico a tarefa de trazer à tona as razões pelas quais essas terras passaram a ser visadas não só por

nacionais, como também por estrangeiros, naquele cenário específico da conjuntura brasileira. Dito isso, é imprescindível, para dar continuidade à dinâmica descritiva, examinar, além dos interessados e suas práticas, os interesses alusivos a esses personagens, externados nos diversos materiais coletados e recebidos pela Comissão, esmiuçados a seguir.

#### **1.4 Estímulos e implicações da aquisição de terras por estrangeiros na perspectiva das autoridades investigadoras**

A atuação do deputado Márcio Moreira Alves não se restringiu à elaboração do requerimento para a constituição da CPI Venda de Terras. Chamado a depor para elucidar os fatos denunciados por ele no discurso pronunciado durante o expediente da Câmara dos Deputados no dia 15 de agosto de 1967, Moreira Alves entregou à CPI recém-formada uma porção de documentos sob seus auspícios que indicava a realização de extensa pesquisa prévia à instauração daquela Comissão e, conseqüentemente, ao depoimento concedido a ela, de grande valia aos parlamentares, porquanto suas declarações auxiliariam, inclusive, na criação do roteiro de trabalho sugerido por Haroldo Veloso (BRASIL, 1967a, p. 73-74). Ainda em função do esteio que sua pesquisa proporcionara à formação da CPI, aquele deputado integrou algumas reuniões desse grupo de parlamentares, a fim de colaborar na tomada de outros depoimentos, tais como o de Jerônimo Dix-Huit Rosado Maia, presidente do INDA (BRASIL, 1970, p. 33-41) e o de João Walter de Andrade, já mencionado superintendente da SUDAM (BRASIL, 1970, p. 28-32), que, em momento oportuno, serão destrinchados neste subitem.

Em meio ao material entregue por Moreira Alves, havia requerimentos de informações destinados a autarquias que, em tese, poderiam fornecer um quadro geral do problema apontado; mapas de glebas oferecidas a estrangeiros e até mesmo uma lista contendo o nome dos oitenta maiores latifundiários do país, segundo os registros do IBRA; estava apenso ainda um laudo técnico sobre uma gleba específica, a ser apreciado por estrangeiros, escrito em língua inglesa. O documento, datado de 17 de fevereiro de 1967 e produzido pela Sociedade de Avaliadores de Terras Rurais e Produtos Florestais do Brasil, com matriz situada em São Paulo, avaliava as fazendas Jacarandá n. 4 e n. 5, divisões da gleba denominada Cajueiro, instalada em Tocantinópolis, no estado de Goiás. O laudo com a oferta de ambas as fazendas fora remetido à Agras Industries, Inc. e à Universal Overseas Holdings Co., que funcionava no Brasil sob o registro de Sociedade Comercial de Desenvolvimento do

Amazonas Ltda. (BRASIL, 1967a, p. 40). Ambas as empresas eram companhias imobiliárias estadunidenses (BRASIL, 1967a, p. 57).

Dentre os aspectos ressaltados pelos avaliadores acerca das características desses imóveis rurais, os que se repetiam nesse e nos demais anúncios de venda de terras brasileiras no exterior eram, notadamente, os geopolíticos e econômicos: (a) a localização das fazendas, que se relacionava também a outros dois aspectos, (b) à proximidade de um centro comercial e (c) à existência de estradas que ligavam os imóveis a esse centro; e, por último, (d) a expectativa de investimentos do governo brasileiro no setor agroindustrial. No caso daquele laudo remetido a duas companhias estadunidenses, os avaliadores destacaram a posição privilegiada que as fazendas Jacarandá ocupavam (BRASIL, 1967a, p. 43), por estarem próximas à Brasília, capital federal e centro geográfico do país. Informavam ainda que a gleba Cajueiro era transposta pela rodovia BR-14, conhecida como Belém-Brasília (BRASIL, 1967a, p. 47). Um trecho do documento reforçava ainda que, no município de Tocantinópolis, havia uma larga projeção de investimentos relativos à indústria de refinaria do babaçu, considerados por agências de financiamento estadunidenses e pelo governo brasileiro, da ordem de 50 milhões de dólares, que, se aprovada, valorizaria a produção de babaçu já existente nas fazendas Jacarandá (BRASIL, 1967a, p. 52).

A questão da expectativa de investimentos para a produção nas fazendas tinha um espaço reservado na análise dos avaliadores, que apontavam a escassez de fundos de capital financeiro na economia brasileira, assim como a má qualidade das estradas de acesso às terras como as mais relevantes dificuldades relativas ao planejamento comercial e à utilização imediata (BRASIL, 1967a, p. 55). Os avaliadores, contudo, ponderavam que as correntes vendas e arrendamentos de imóveis rurais brasileiros a países estrangeiros – sobretudo aos países estadunidense e europeus, que contavam com um mercado financeiro mais movimentado nesse sentido – sanariam esse problema. Além disso, para a utilização integral de seus recursos naquela região, os adquirentes deveriam solicitar os subsídios governamentais, por intermédio da SUDAM, para desenvolvimento de suas atividades na referida área. Por essa razão, o fator temporal também deveria ser considerado, uma vez que nessas instâncias, a aprovação dos projetos a serem custeados pelo governo federal decorria da espera de um prazo dilatado, chegando a demorar, em casos semelhantes, cerca de cinco anos (BRASIL, 1967a, p. 57). Acompanhavam o laudo de avaliação um mapa da gleba Cajueiro (BRASIL, 1967a, p. 61-62) e um certificado que reconhecia a procedência das informações, emitido pelo vice-cônsul dos Estados Unidos no Brasil, Eleanor M. Ridge (BRASIL, 1967a, p. 39).

Aspectos semelhantes aos destacados pelo laudo da Sociedade de Avaliadores de Terras Rurais e Produtos Florestais do Brasil foram assinalados nos anúncios publicitários da Selig Bros. Real Estate Co. sobre as terras brasileiras que a empresa ofertava no exterior. Em uma revista comercial estadunidense, um dos anúncios da imobiliária de Stanley Amos Selig era dividido em fragmentos intitulados “O Brasil tem uma nova capital” (BRASIL, 1967a, p. 829); “O Brasil ingressa na era automotiva” (BRASIL, 1967a, p. 830); “O Brasil quer o seu negócio” (BRASIL, 1967a, p. 831); “A colonização é incentivada no Brasil” (BRASIL, 1967a, p. 831); “O Brasil acende os investimentos” (BRASIL, 1967a, p. 832) e por fim, “Os olhos do mundo estão sobre o Brasil” (BRASIL, 1967a, p. 834), conforme tradução livre. Nesse último excerto, a publicidade afirmava que os Estados Unidos assumiram a liderança no auxílio e desenvolvimento dos países da América do Sul, evocando a Aliança para o Progresso<sup>19</sup> como a principal medida para a expansão industrial na região.

Como efeito das declarações presentes em seu anúncio, Selig foi convocado pelo governo estadunidense a prestar informações sobre a procedência e legitimidade de seu empreendimento no Brasil, em uma *Audiência perante a Subcomissão da Comissão de Bancos e Moeda do Senado em 1966* (BRASIL, 1967a, p. 235-288). Na ocasião, o secretário-

---

<sup>19</sup> Segundo o Dicionário histórico-biográfico brasileiro – Pós-1930 (2010), o verbete Aliança Para o Progresso compreende o “programa de assistência ao desenvolvimento socioeconômico da América Latina formalizado quando os Estados Unidos e 22 outras nações do hemisfério, entre elas o Brasil, assinaram a Carta de Punta del Este em agosto de 1961. De acordo com o documento, os países latino-americanos deveriam traçar planos de desenvolvimento e garantir a maior parte dos custos dos programas, cabendo aos EUA o restante. A administração dos fundos norte-americanos competia em sua maior parte à United States Agency for International Development (USAID — Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional). A ideia de uma cooperação interamericana já havia sido proposta em 1958 pelo presidente Juscelino Kubitschek com o lançamento da Operação Pan-Americana (OPA). Depois de dois anos de trabalho, a Comissão dos 21, órgão criado no interior da Organização dos Estados Americanos (OEA) para estudar e implementar as propostas da OPA, apresentou suas conclusões e recomendações durante a Conferência Econômica Interamericana, reunida em Bogotá, Colômbia, em setembro de 1960. Na ocasião, os Estados Unidos mostraram-se dispostos a abandonar sua política tradicional baseada na convicção de que o capital privado, por si só, possibilitaria o crescimento econômico da América Latina, passando a reconhecer a necessidade de planos nacionais de desenvolvimento. Não obstante, o teste definitivo da mudança de atitude norte-americana em relação à América Latina seria o discurso do presidente John Kennedy em 13 de março de 1961. Em agosto daquele mesmo ano, o Conselho Econômico e Social da OEA convocou os representantes das repúblicas americanas para que, reunidos em Punta del Este, Uruguai, redigissem um plano concreto de ação segundo as diretrizes gerais do presidente Kennedy, estabelecendo o volume total de ajuda externa requerida e discutindo os detalhes operacionais necessários. Os EUA se comprometeram a fornecer, nos dez anos seguintes, uma parte substancial dos 20 bilhões de dólares que a América Latina necessitaria captar em fontes externas (em complementação a seus próprios esforços), concordando, também, em contribuir com mais de um bilhão de dólares em fundos públicos durante os 12 meses seguintes ao anúncio do plano de assistência. Do encontro resultou, ainda, a Carta de Punta del Este, que reconhecia explicitamente o imperativo de profundas transformações sociais, econômicas e políticas, incluindo um projeto de controle das flutuações cambiais que prejudicavam as exportações de produtos primários latino-americanos. Ao longo de quase dez anos de funcionamento, a Aliança para o Progresso recebeu inúmeras críticas tanto de especialistas, que atacavam as deficiências de sua estrutura e a irrerealidade de suas metas, como de setores liberais e de esquerda da opinião pública latino-americana, que a encaravam como instrumento a serviço dos interesses econômicos e estratégicos dos EUA no hemisfério. A partir de 1970, a análise e coordenação de seus programas passaram à responsabilidade da OEA” (ABREU *et al.*, 2010).

assistente de relações do Congresso estadunidense, Douglas McArthur II, ponderou que a Embaixada estadunidense realizara verificação e não descobrira o registro dos loteamentos divulgados pelo empresário, tampouco encontrara o registro de propriedade das áreas ofertadas atribuídas ao seu empreendimento (BRASIL, 1967a, p. 242). Selig assegurou à Subcomissão que seus negócios funcionavam dentro dos parâmetros legais brasileiros, e aproveitou a oportunidade para enfatizar a proximidade daquelas terras anunciadas com Brasília e a existência de estradas que as ligassem à Belém-Brasília, que, por sua vez, significava a possibilidade de conexão com os centros consumidores do país (BRASIL, 1967a, p. 255-288).

De outra perspectiva, entre as autoridades que, a partir da década de 1960, passaram a investigar a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil, as preocupações advindas dessas transações não eram propriamente uníssonas, em contraste com a configuração dos anúncios comerciais dessas terras no mercado internacional. Apesar disso, a unanimidade entre os agentes governamentais lotados, principalmente, nos Poderes Executivo e Legislativo federais gravitava em torno de duas temáticas: a segurança nacional e a extração e contrabando de minérios para o exterior, essa já bastante citada anteriormente, compreendida inclusive muito mais como um indício de ameaça àquela. Tais fatos se sobressaem quando da análise das comunicações oficiais juntadas aos autos da CPI Venda de Terras e, por conseguinte, repercutiram diretamente nas implicações sublinhadas no texto do Relatório Veloso.

Os reflexos dessas preocupações ficam ainda mais evidentes ao notar as infrações que a CPI elencou como sendo as principais cometidas em face da legislação vigente à época (BRASIL, 1970, p. 08). A primeira infração se dava perante a Constituição do Brasil de 1967, nos artigos 4º, I e IV e 164, parágrafo único, que estabeleciam, respectivamente, as terras devolutas indispensáveis à defesa nacional ou essenciais ao seu desenvolvimento econômico e as terras ocupadas pelos silvícolas<sup>20</sup> entre os bens da União, bem como dispunha que salvo para execução de planos de reforma agrária, não se faria alienação ou concessão de terras públicas com área superior a três mil hectares sem prévia aprovação do Senado Federal. É o que asseverou a CPI em trecho de seu Relatório, quando afirmou que eram “alienadas, legal ou ilegalmente, terras sem a menor preocupação de nelas viverem silvícolas, bem como passam a constituir enormes latifúndios terras devolutas, [...] sem a menor audiência do Senado, como manda a Lei Maior” (BRASIL, 1970, p. 08).

---

<sup>20</sup> Até a promulgação da Constituição de 1988, os(as) indígenas eram designados(as) na literatura jurídica e nos diplomas legais como silvícolas. Embora tenha caído em desuso, a referida denominação permaneceu, principalmente, nos códigos civil e de processo civil brasileiros até as atualizações sofridas pelos seus respectivos textos legais a partir dos anos 2000.

A segunda incidia sobre a Lei n. 4.947, de 06 de abril de 1966, que, além de dispor sobre o sistema de organização e funcionamento do IBRA, em seus artigos 19 e 20, definia como criminosas as condutas de utilizar como prova de propriedade ou de direitos a ela relativos documento expedido pelo IBRA para fins cadastrais ou tributários e ainda a de invadir as terras da União, dos Estados e dos Municípios com intenção de ocupá-las. A terceira infração figurava no texto do Decreto 59.428/1966, que fixava, em seu artigo 107, que as áreas originárias de desmembramentos rurais, destinadas a venda no exterior, deveriam ser registradas no INDA (BRASIL, 1970, p. 08).

Havia ainda as infrações de ordem mineral, que feriam o Código de Minas em vigor, à vista das prospecções mineralógicas clandestinas; e também as de ordem fiscal, com a sonegação de tributos federais, entre eles o de lucro imobiliário e o de selo, devidos pelos fatos geradores anteriores a 31 de dezembro de 1966, além das sonegações do ITR e do Imposto sobre Transmissão da Propriedade Imobiliária, pertencentes aos estados (BRASIL, 1970, p. 08). Além disso, em função das vendas ocorridas na faixa de fronteira, a CPI anotou a infração à Lei n. 2.597, de 12 de setembro de 1958, que dispunha sobre as zonas de fronteira indispensáveis à defesa nacional e possível quebra de acordo internacional, caso se confirmassem como verdadeiras as declarações de Robin Mac Glown de que as imagens cedidas à Georgia Pacific foram realizadas pela Força Aérea Estadunidense e entregues à empresa pelo embaixador do Brasil nos Estados Unidos<sup>21</sup> (BRASIL, 1970, p. 08).

Como já pontuado, as infrações anotadas pelas autoridades que constam nas comunicações entre elas, especificamente, as anexadas aos autos da CPI, contribuem na percepção dos diferentes níveis em que se situavam as preocupações e as ações do Poder Público diante das aquisições de terras por estrangeiros no país, mas também auxiliam na compreensão daqueles receios comuns a esses agentes. Procedendo ao exame dessas comunicações, a primeira de que se toma nota entre os documentos remetidos por ministros de Estado é a conferência pronunciada pelo ministro do Interior, Afonso Augusto de Albuquerque Lima na Vila Militar, em 22 de novembro de 1967 (BRASIL, 1967a, p. 702-777). O ministro arguiu que o órgão não tinha competência para tratar da aquisição de terras por estrangeiros, ao passo que reforçou a competência da SUDAM para o esclarecimento do tema, e que, em virtude disso, não poderia acrescentar informações distintas àquelas

---

<sup>21</sup> Segundo os registros do Ministério de Relações Exteriores (EMBAIXADA DO BRASIL EM WASHINGTON, 2020), o embaixador em atividade citado por Mac Glown era Vasco Leitão da Cunha, um dos principais personagens envolvidos na formalização e efetivação da Aliança para o Progresso (ABREU *et al.*, 2001). As acusações imputadas a Leitão da Cunha aparentemente não se confirmaram ou não foram averiguadas, tendo o embaixador prosseguido no cargo até 29 de junho de 1968, quando do término de sua missão (EMBAIXADA DO BRASIL EM WASHINGTON, 2020).

fornecidas por essa Superintendência, vinculada à pasta ministerial em questão (BRASIL, 1967a, p. 702-703). Em suas considerações, Afonso Augusto de Albuquerque Lima ora via a Amazônia como um problema, ora como uma zona de grande potencial, ressaltando com frequência as dificuldades para a implementação de um projeto de desenvolvimento naquela região como consequência de sua extensão e diversidade (BRASIL, 1967a, p. 742-747). Em sua fala sobre o papel da Amazônia na produção de alimentos em escala mundial, o referido ministro iniciava a discussão sobre a segurança nacional à medida que reforçava a necessidade de ocupação da região amazônica:

Há, indiscutivelmente, poderosos interesses, pressões internacionais que incidem sobre a Amazônia, mas, o problema a enfrentar é menos de pressão externa, no sentido lato que essa palavra encerra, do que em face de uma situação global em que a Amazônia como o Brasil todo, deve desempenhar o papel que ele está reservado, num Mundo cada vez mais carente de espaço e faminto, através da dinamização dos seus recursos.

Portanto, o problema amazônico passa a ser, para consciência nacional, uma questão de primordial importância de segurança nacional, em face mesmo da afirmativa que se faz, por outro lado, que a vida sócio-econômica do presente já não admite "espaços vazios", diante da explosão demográfica existente no mundo moderno (BRASIL, 1967a, p. 750-751).

Em sentido semelhante, o ministro fez ainda uma breve apologia à criação da Zona Franca de Manaus, sob os mesmos pretextos apontados no trecho anterior, no qual aduzia que

A consciência nacional precisa compreender, desde já, e com toda ênfase, que essa questão não é de caráter puramente econômico-financeiro, mas essencialmente um fato humano de elevado sentido, dentro de uma política governamental, que considerou absolutamente necessário levar o progresso à Amazônia Ocidental, para poder ocupá-la por nacionais, antes que surjam ameaças extraterritoriais.

A Zona Franca de Manaus é uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agro-pecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e das grandes distâncias em que se encontram os centros consumidores de seus produtos (BRASIL, 1967a, p. 761).

Por esse ângulo, as palavras de Albuquerque Lima reforçavam a necessidade da implantação de projetos para o desenvolvimento econômico porquanto esse precederia o desenvolvimento social naquela região. Nesse sentido, para serem resolvidos, os problemas relativos à Amazônia mencionados pelo ministro – entre eles, o da segurança nacional – dependiam da atuação governamental na promoção de incentivos para o setor agroindustrial, fator que atrairia nacionais para ocupar a região. Fato é que esses incentivos direcionaram não só pessoas físicas e jurídicas brasileiras à Amazônia (vide os casos da Georgia Pacific, da

National Bolk Carries e das demais pessoas físicas e jurídicas estrangeiras citadas nos dois subitens anteriores). Por essa e outras razões, como as irregularidades constantes em muitas operações fundiárias de compra, venda e arrendamento investigadas pela Polícia Federal, debatia-se também em uma comissão parlamentar de inquérito, a temática da aquisição de terras por não nacionais.

A relação de causalidade entre o desenvolvimento econômico da Amazônia e a sua ocupação por brasileiros e a efetividade de uma política voltada ao estabelecimento da segurança nacional também era avistada por outros ministérios que se manifestaram sobre a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil. O Ministério da Marinha, em um *Relatório de informações sobre infiltração de estrangeiros*, por meio do Ofício n. 0445 (BRASIL, 1967a, p. 914-1.607), foi um entre os demais órgãos que expuseram o receio de uma ameaça à segurança nacional proveniente do “vazio demográfico”<sup>22</sup> naquela região. Os anexos desse relatório, cujo título *per se* já remete à ideia de um levantamento de imigração(ões) dirigida(s), compunham uma verdadeira coletânea de correspondências entre as Embaixadas do Brasil nos Estados Unidos e no Japão e o referido Ministério, em que foram colacionadas informações, matérias, reportagens de jornais internacionais e até um romance sobre imigração nipônica em massa para a Amazônia (BRASIL, 1967a, p. 916-1.607). Além disso, em suas considerações iniciais, o Ministério em apreço ponderou, acerca das atividades de estadunidenses em Goiás, que esses estrangeiros, entre outras coisas, recolhiam amostras do solo para análise mineralógica em Ponte Alta (como anteriormente aduzido), e que suas compras no comércio local causaram aumento do custo de vida, em razão dos preços que estavam dispostos a pagar serem muito altos, em detrimento do poder aquisitivo da população habitante daquele município (BRASIL, 1967a, p. 919-920).

O Ministério do Exército, por meio do ofício denominado *Informação Confidencial n. 632, D-2/GAB MIN EXERCITO* (BRASIL, 1967a, p. 1.086-1.097), também advertia o aumento dos conflitos pela terra em função do desalojamento dos antigos moradores pelos novos proprietários das terras dos municípios afetados pela aquisição por estrangeiros em Goiás e na Bahia. Ponderava que as principais ocorrências de atividades estrangeiras se

---

<sup>22</sup> Como fundamento da ideia de “vazio demográfico” na Amazônia e justificativa do projeto de desenvolvimento econômico na região, Borges (2003, p. 29-30) explica que “para a Doutrina de Segurança Nacional, o inimigo e o ato de agressão não são considerados como provenientes do povo, pois o povo não é simplesmente formado pela população do país; ao contrário, ele faz parte da população que tem uma noção correta da problemática que determina os objetivos nacionais. A obtenção da consciência política, portanto, depende do nível político e socioeconômico do povo, de sorte que a sua participação no poder deve ser determinada pelo grau de cultura política. Daí por que, para a Doutrina, a legitimidade do poder não emana e não depende de uma eleição popular”. Portanto, os grupos humanos que habitassem a referida região, mas não se encaixassem nessa descrição forjada pelos agentes do regime militar eram invisibilizados social e politicamente.

verificavam em uma área de grande importância estratégica, que daria a possibilidade de isolar a Amazônia do restante do Brasil, e/ou ainda servia de base de apoio para sua ocupação. Acautelou sobre possíveis problemas de soberania e segurança nacional em virtude da posse e exploração de minérios, sobre a proximidade das terras alienadas a estrangeiros dos rios São Francisco, Araguaia e Tocantins e sobre as altas especulações de vendas de terras no oeste da Bahia, na fronteira com Goiás, ao longo da rodovia BR-020. Ao final, lançou hipóteses acerca das ocorrências investigadas, tais como: indícios de planejamento governamental estrangeiro para garantir a extração de recursos minerais ainda desconhecidos; projetos de imigração dirigida à Amazônia; o interesse crescente por terras no Brasil pelo temor de uma outra guerra atômica, em virtude dos desdobramentos da Segunda Guerra Mundial e da Guerra Fria; a impossibilidade desses adquirentes de competir com os grandes produtores de seus países natais e uma melhor aplicação do imposto de renda, principalmente nos Estados Unidos, que favorecia a inversão de capital em países periféricos. As considerações se encerravam afirmando que não era possível precisar os objetivos daquelas aquisições, mas reforçavam o temor pela segurança nacional, dada a extensão das áreas alienadas e a região implicada nessas vendas (BRASIL, 1967a, p. 1.087-1.097).

Apesar de reticentes quanto às denúncias investigadas, outro fato inteligível a partir da leitura das correspondências e dos depoimentos constantes dos autos do processo da CPI é o de que os agentes governamentais não eram exatamente contrários a essa modalidade de aquisições; por vezes, não a distinguiam das demais operações de compra e venda de terras entre nacionais e, em outras, eram expressamente favoráveis ao controle e à utilização das terras por estrangeiros. O próprio expediente jurídico que versava sobre tais transações até a década de 1960, abarcado pelo item 1.1 deste trabalho, demonstrava a transigência do tratamento que as leis outorgavam à matéria, habitualmente no sentido de permitir e, não raro, até de incentivar a propriedade estrangeira em solo nacional. A predisposição favorável a que se refere este parágrafo quanto às autoridades era explicitada, sobretudo, nos atos do Poder Executivo, em todas as suas esferas, sendo passível de confirmação a partir do exame e tratamento das informações retiradas das comunicações as quais a CPI teve acesso, somadas às declarações das autoridades competentes prestadas a essa Comissão.

Em uma delas, o já mencionado *Ofício n. 426/67, da Secretaria da Agricultura do Estado do Mato Grosso sobre alienação de terras a estrangeiros* (BRASIL, 1967a, p. 589-675) remetido à SUDAM em 31 de outubro de 1967, o secretário da agricultura, Bento Machado Lôbo, encampava breve defesa à propriedade estrangeira naquele estado, dado seu engajamento na exploração econômica de suas terras, quer fosse na agricultura, quer fosse na

pecuária. Assegurava que muitos dos nomes relacionados inscritos na lista de estrangeiros proprietários de terras no Mato Grosso, “além da exploração própria, carrearam para suas glebas colonos e agregados, proprietários, meeiros e parceiros, com fixação à terra e exaustivo trabalho desbravado” (BRASIL, 1967a, p. 591). De modo semelhante, o Ministério da Aeronáutica, por meio do *Aviso n. 003/GM-2/S-039R* (BRASIL, 1967a, p. 794-822), encaminhado diretamente à CPI, ao realizar exígua caracterização da Jari Indústria e Comércio, emitiu opinião sustentando a inofensibilidade do projeto Jari. Segundo esse parecer, o empreendimento não tinha caráter deletério, visto que traria emprego para milhares de pessoas residentes na região em que se instalaria e, ademais, deveria ainda passar pelo crivo do governo federal (BRASIL, 1967a, p. 796-797).

Na esteira da defesa da aprovação e do funcionamento da Jari Indústria e Comércio, e ainda, da Companhia Amazonas Madeiras e Laminados, pertencentes respectivamente à National Bolk Carries e à Georgia Pacific, o governo do Estado do Pará enviou à Comissão o *Ofício n. 417/68-SEGOV*, em 30 de abril de 1968 (BRASIL, 1967a, p. 1.287-1.290), a pedido da Prefeitura Municipal de Belém. O governador daquele Estado, coronel Alacid da Silva Nunes, endossava as posições anteriores, atestando, no caso da Georgia Pacific, o alto e seguro potencial econômico da empresa estadunidense, detentora de centenas de outras fábricas espalhadas em diversos países. Relatava ainda as benfeitorias realizadas por essa companhia em parceria com o governo do Estado paraense, relativas à construção de um hospital na cidade de Portel e ao abastecimento e distribuição de água e energia no município (BRASIL, 1967a, p. 1.287-1.288). Quanto à National Bolk, ressaltou a atuação social da empresa, com medidas objetivas referentes à assistência médica, alimentação, alojamento e nível salarial de seus funcionários. Informou ainda que os recursos financeiros despendidos pela companhia já ultrapassavam a quantia de 4 milhões de dólares e que os equipamentos trazidos para as operações de funcionamento do empreendimento impressionaram a todos, tanto pela quantidade deles quanto por suas características (BRASIL, 1967a, p. 1.290).

Do mesmo modo, os depoimentos cedidos pelo ministro Albuquerque Lima (BRASIL, 1970, p. 45-52) e pelo superintendente João Walter de Andrade (BRASIL, 1970, p. 28-32) à Comissão partiam da concepção de que os investimentos estrangeiros eram necessários e, por assim dizer, bem-vindos à estruturação da política de desenvolvimento econômico da Amazônia arquitetada pelo governo federal. Sobre a questão, novamente situando em diferentes planos a ocupação e o desenvolvimento econômico da região amazônica, ao mesmo tempo em que relacionava o primeiro aspecto como uma projeção baseada no segundo, Albuquerque Lima declarou que

Quanto às diretrizes para a ocupação da Amazônia, posso afirmar que não podemos e nem devemos desprezar o auxílio [financeiro] de fora, mas que ele venha dentro das condições fixadas por nós, como colaboração honesta. Julgo que a Amazônia é uma obra antes de tudo de brasileiros, para depois então recebermos as correntes imigratórias que mais nos convenham (BRASIL, 1970, p. 46).

João Walter de Andrade, quando indagado pelo deputado Márcio Moreira Alves sobre a razoabilidade dos subsídios brasileiros alcançarem a proporção de um terço dos custos de implantação de empreendimentos com capital majoritariamente estrangeiro na Amazônia (BRASIL, 1970, p. 30-31), avaliou que

os incentivos fiscais são necessários e, digo mais, não são suficientes. Para se desenvolver a Amazônia, para se integrar a Amazônia no todo brasileiro, necessitamos da compreensão de todos os brasileiros no sentido de nos unirmos, compreensão no sentido de nos juntarmos num só marco. A formação da infraestrutura da Amazônia é uma tarefa que cabe ao Governo. E sem essa infra-estrutura não conseguiremos, jamais, carrear ou interessar o empresário em se fixar na Amazônia. E, assim sendo, jamais alcançaremos o preenchimento do grande vazio, sobretudo da Amazônia Ocidental, e, levar o empresário, usando e usufruindo dos incentivos fiscais, a implantar o projeto e, conseqüentemente, a promover o desenvolvimento (BRASIL, 1970, p. 31).

As declarações de ambos os agentes governamentais expressavam que o problema da segurança nacional concernente à Amazônia resolver-se-ia a partir de sua ocupação, passando pela efetivação dos programas de incentivos governamentais para o desenvolvimento econômico da região, fossem eles de ordem fiscal ou de infraestrutura. Ocorre que, ao menos no que tangia à aquisição de terras por estrangeiros no Brasil naquele momento, não havia no ordenamento jurídico interno um regime que a regulasse expressamente. Sendo uma das transações basilares e imprescindíveis (conforme as ações e alegações anteriores das autoridades estatais) para a implementação das políticas desenvolvimentistas almejadas por parte do Executivo federal, era preciso engendrar a regulamentação das operações de compra, venda, arrendamento, etc. de terras, sobretudo a estrangeiros. Essa tarefa, por seu turno, já competia ao Poder Legislativo, na ótica de Albuquerque Lima (BRASIL, 1970, p. 46) e das demais autoridades consultadas.

De maneira diversa das arguições das autoridades comentadas anteriormente, focadas na aprovação ou reprovação da compra e venda de terras a estrangeiros, os depoimentos dos representantes das agências fiscalizadoras das aquisições de terras em geral no país adicionaram complexidade ao debate proposto pela CPI. Tanto César Reis Cantanhede (BRASIL, 1970, p. 15-21) quanto Jerônimo Dix-Huit Rosado Maia (BRASIL, 1970, p. 33-41)

consideraram que as objeções àquelas operações, longe de estarem relacionadas com a nacionalidade de quem as realizasse, consistiam na forma que assumiam aqueles negócios jurídicos, em muitas ocasiões, mediante expedientes ilegais.

Além disso, nas declarações de Cantanhede é possível encontrar mais um foco de preocupação com a especulação fundiária (assim como na Informação Confidencial n. 632, do Ministério do Exército) promovida em detrimento da exploração da terra nos moldes alvitados pelas disposições legais vigentes acerca da aquisição e utilização daquele bem (BRASIL, 1970, p. 15-21). Assim que perguntado sobre uma suposta autorização de funcionamento de colonização por uma imobiliária estrangeira, o presidente do IBRA forneceu a distinção entre a colonização e o loteamento feita pelo órgão, contrapondo que era necessário definir de qual modelo se tratavam as aquisições estrangeiras, visto que ao País interessava a exploração da terra, e não a sua especulação:

Nós só consideramos colonização quando há (sic) venda da gleba se destina a ser ocupada eficazmente pelo comprador, para nela morar e trabalhar ou tirar dela qualquer função social. O que se está chamando de colonização é simples loteamento: venda de lotes sem perquirir se o comprador vai ou não explorar a terra. É uma passagem da gleba de mão em mão, sem se saber a destinação. [...] A fiscalização [da destinação das vendas] está na transação. [...] Ao País interessa a exploração da terra e não a compra da terra para se explorar a valorização e vendê-la posteriormente (BRASIL, 1970, p. 17).

O paralelo estabelecido pelo posicionamento de Cantanhede se explicava, decerto, em função da própria atribuição do IBRA. Segundo o referido presidente, a autarquia que ele dirigia pensava sempre em termos de reforma agrária e, sob o ponto de vista estrito dela, não importava ao órgão se as terras pertenciam a estrangeiros ou não (BRASIL, 1970, p. 17-18), e sim a produção derivada de sua exploração. César Cantanhede assegurou ainda que a apuração da forma das aquisições era competência do Poder Judiciário e, devido a esse fato, apresentou denúncia quanto às irregularidades verificadas no estado de Goiás (BRASIL, 1970, p. 19). Se, por um lado, não havia regulamentação de parte das operações fundiárias, tratadas ao longo deste texto, por outro, não controverso a esse fato, mas talvez justificando-o, segundo esse presidente, sequer havia cadastro territorial em nível nacional quanto à fração de áreas ocupadas por imóveis rurais à época (BRASIL, 1970, p. 20), o que significava dizer que também não havia um levantamento oficial das terras devolutas da União, em conjunto com as dos Estados e Municípios.

A manifestação de Jerônimo Dix-Huit Rosado Maia se deu em sentido semelhante ao das declarações fornecidas por Cantanhede. Em sua exposição inicial (BRASIL, 1970, p. 33-

36), o presidente do INDA não se mostrou contrário à aquisição de terras por estrangeiros no Brasil, tampouco transpareceu anuência a esse processo, pois acreditava que, conquanto o aproveitamento das glebas fosse regularizado e atendesse ao interesse nacional, não importava àquela repartição desenvolvimentista quem o fizesse. Paralelamente a isso, evocando a necessidade de medidas de contenção das irregularidades constatada a partir da apreciação da remessa de dados proporcionada pelo contato e afinidade das funções com o IBRA, Rosado Maia isentava as autoridades legislativas e executivas da responsabilidade pelas ocorrências averiguadas relativas a estrangeiros, ao passo que reconhecia que essas ocorrências relatadas incorporavam, efetivamente, vícios procedimentais, retomando a questão referente à forma das aquisições:

Nós temos que ver ainda, recorrer, se o IBRA visando a ocupação do território como um problema presente, um problema nacional de grande significação fêz êsse encontro<sup>23</sup>. Porque realmente nos (sic) precisamos, Srs. Legisladores, de apressar os instrumentos de defesa nacional através de uma legislação proveitosa e minuciosa. Principalmente ingressando nesse nôvo campo de atividade tão largo que se apresenta. A tentativa do IBRA é elogiosa, e a gente vê como só estamos ainda meio despreparados, porque as conclusões são singelas. Que até nós nos admiramos porque não tomamos aquelas medidas antecipadamente. O legislador não pode ser culpado. Os responsáveis pelas autarquias também não. Era o próprio processo. Ninguém pode gostar de uma coisa que nunca viu e que nem ouviu falar. Nós não podíamos ter legislação própria e perfeita para assuntos que não se deparavam no nosso taboleiro de ação, principalmente num campo que começou a ser devidamente emoldurado para as soluções definitivas ou atenuadoras a partir de 30 de novembro de 1964 (BRASIL, 1970, p. 36).

Nota-se que, ao fazer menção à data de aprovação do Estatuto da Terra, Rosado Maia já não se referia mais tão somente à aquisição de terras por estrangeiros, mas ao contexto da questão agrária na década de 1960 como um todo. Apontava que os instrumentos legais para viabilizar soluções e/ou mitigar os impasses específicos da temática rural somente tomaram corpo quando da sanção dessa lei e, que ainda assim, por esse Ato ser recente, aquele processo de instrumentalização, sobretudo de natureza legal, ainda era embrionário. Esse presidente também declarou que não havia nenhuma companhia autorizada a vender terras brasileiras no exterior e que todas as operações nesse sentido eram nulas. Alvitrou ainda que em face dessa conduta, não havia previsão legal expressa que penalizasse seu agente causador, entendendo

---

<sup>23</sup> O encontro a que Rosado Maia se referiu nesse trecho foi o “Encontro de Ocupação do Território, cuja principal proposta foi de que não se multiplicassem as desapropriações de latifúndios, a não ser quando amigáveis e realmente imprescindíveis. Por outro lado, esse encontro defendeu a aceleração não só da titulação na fronteira e nos núcleos de colonização e povoamento, como também dos contatos com firmas privadas que receberiam colonos, sobretudo nordestinos, selecionados pelo IBRA e pelo INDA. Finalmente, em 1969, o artigo 7º do Decreto-Lei nº 582, de 15 de maio, oficializou a transferência para o IBRA das atribuições referentes à colonização” (ABREU *et al.*, 2010).

que faltava o enquadramento da prática a outros tipos penais, como crime cometido contra a economia, contra o patrimônio nacional e/ou contra a segurança nacional, por exemplo, por se tratar de uma forma de “estelionato” (BRASIL, 1970, p. 37).

A discussão proposta por Cantanhede e Rosado Maia quanto às irregularidades e ilegalidades das aquisições de terras por estrangeiros impulsionavam o próprio debate sobre o aspecto formal das operações fundiárias em sentido amplo, em todo país, tendo em vista que, assim como informado pela CPI (conforme descrição do subitem 1.3 deste trabalho) e pelas demais agências investigadoras das alienações irregulares a estrangeiros (presentes neste subitem e no anterior), todas as operações contavam com a participação de ao menos um elemento nacional na intermediação de todo o processo. Por esse motivo, as observações feitas pelos presidentes do IBRA e do INDA quanto à legalidade das aquisições, vendas, arrendamentos e demais operações abrangiam os contratos agrários de modo geral. As advertências formais eram alheias à nacionalidade das partes envolvidas, já que os agentes que atuavam junto aos cartórios e às repartições de regularização fundiária para garantir a propriedade das terras a serem transacionadas com estrangeiros eram brasileiros. Embora os agentes das referidas autarquias estivessem emitindo parecer privativamente acerca das apropriações indébitas, suas considerações terminavam por espelhar falhas nos processos de aquisição de terras como um todo, do mesmo modo que se conclui a partir da análise das demais informações destacadas por este texto, recolhidas pelas autoridades investigadoras e presentes no bojo dos autos do processo da CPI Venda de Terras.

No sentido de propor soluções urgentes às demandas que a sua própria pasta também estava averiguando, o ministro da Justiça, Luiz Antônio da Gama e Silva, relatou em seu depoimento dirigido à CPI que apresentaria à Presidência da República um projeto de lei dispendo sobre a venda de imóveis rurais a estrangeiros, visando pôr termo a abusos de estelionatários, assegurando a legitimidade das operações, responsabilizando serventuários faltosos, limitando as áreas municipais passíveis de alienação a estrangeiros e mais outras medidas de prevenção dos fatos investigados. Ponderou também a existência de um problema de caráter processual, afirmando que as ações judiciárias transcorriam muito lentamente, de tal sorte que o próprio Poder Público ficava desamparado pela falta de encaminhamento final às ações demarcatórias, reivindicatórias, de nulidade de transcrições imobiliárias e nas requisições de terras devolutas. Por essa razão, considerava ainda propor um segundo projeto de lei à Presidência, para dar certo ritmo a essas ações e, de outro lado, resguardar as transcrições, para impedir que fossem efetuadas sucessivas vendas do mesmo imóvel (BRASIL, 1970, p. 61). Sugeririam ainda um projeto de decreto, criando um grupo de

trabalho interministerial, visando delimitar, demarcar e fazer levantamento topográfico dos parques nacionais e das áreas ocupadas pelos silvícolas, haja vista as vendas realizadas nessas glebas serem absolutamente nulas (BRASIL, 1970, p. 61).

O referido ministro, portanto, recomendava medidas que lhe pareciam resguardar a segurança nacional, sem, no entanto, impedir a abertura do mercado fundiário interno ao capital internacional, aduzindo também a necessidade do desenvolvimento e do progresso para o alcance do bem-estar do povo brasileiro, como pode ser percebido a seguir:

É preciso salientar, contudo, que não visamos, com a ação do Ministério da Justiça, apenas apurar a compra de terras por estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas. Nosso objetivo é mais amplo e mais alto: examinar as transações, reconhecer as legítimas, anular as ilícitas, punir os responsáveis, sejam nacionais ou estrangeiros; propor medidas que resguardem a soberania nacional, sem impedir o acesso ao nosso território de todos quantos queiram realmente, fixando-se no país, colaborar para o seu progresso, seu desenvolvimento e o bem-estar do seu povo; impedir que brasileiros e estrangeiros, inescrupulosos, abusem lá fora da boa-fé de terceiros, cometendo erros e delitos como os que acabamos de referir. Não somos contra o estrangeiro aqui radicado ou que para aqui venha conosco cooperar, mas temos que opor um dique à desonestidade e à especulação à custa das riquezas nacionais. Onde a segurança nacional indicar, a ação do poder público deve-se fazer presente na defesa de todos, nas garantias que a Constituição assegura a brasileiros e estrangeiros residentes no País (BRASIL, 1970, p. 61).

As propostas de Gama e Silva anteriormente abordadas coincidiam com as sugestões do documento designado *Relatório Parcial da Comissão criada pela Portaria n. 416, de 24/11/67* (BRASIL, 1967a, p. 1.343-1.378). No trecho reservado para esse fim, foram elencadas nesse relatório algumas recomendações como: a regulamentação da Constituição de 1967, acerca do artigo 91, II, sobre as áreas indispensáveis à segurança nacional, e de seu parágrafo único, que dispunha que a lei especificaria as áreas indispensáveis à segurança nacional, regularia sua utilização e asseguraria, nas indústrias nelas situadas, predominância de capitais e trabalhadores brasileiros; dar nova redação à Lei 4.504/1964; a oficialização dos cartórios e a sujeição de seus serventuários a um regime de maior disciplina e responsabilidade funcional, bem como do comércio de imóveis, desenvolvido por corretores e escritórios especializados, a ser regida por lei especial; nova edição dos textos legais criadores de parques nacionais e doadores de terras já ocupadas por silvícolas, para que essas terras fossem delimitadas (BRASIL, 1967a, p. 1.376-1.377). Chama atenção, após listar a conveniência de uma nova redação ao Estatuto da Terra como proposta, o excerto presente nesse relatório, sobre a possibilidade do estabelecimento de uma política de colonização da terra e ocupação territorial em oposição ao estímulo da especulação fundiária e seus lucros imediatos, assim transcrito no fim da página:

Exigem os interesses nacionais, é certo, uma sábia política de colonização do solo e o aproveitamento racional de suas riquezas, ao lado da ocupação progressiva dos grandes espaços vazios (sic) de nosso País.

Será preciso fixar até que ponto isto poderá ser conseguido desestimulando o imediatismo do lucro imobiliário que sempre acompanha as transações de glebas rurais, juntamente com o aparecimento inevitável de focos de descontentamento e de tensão social (BRASIL, 1967a, p. 1.377).

Nesse fragmento do referido escrito, tais considerações colocavam em xeque a possibilidade de se concretizar uma política efetiva de ocupação de regiões com baixa densidade demográfica, como era o caso da Amazônia e, ao mesmo tempo, fornecer estímulo à especulação do mercado de terras, o que, nesse ponto, revelava que a especulação – promovida quer por nacionais, quer por estrangeiros – e a concepção de segurança nacional dos agentes do governo militar se situavam em polos completamente opostos, assim como aduzido nas declarações de Cantanhede e Rosado Maia. Para além dessa questão, esse relatório fornecido pela Comissão do Ministério da Justiça foi a primeira comunicação com vistas a sugerir uma maior ingerência estatal nos regimes cartorários imobiliários, reconhecendo os cartórios como sede principal das irregularidades e ilegalidades constatadas, perpetradas por seus funcionários e por imobiliárias e seus corretores, cujo funcionamento e atividades, respectivamente, também deveriam ser regulamentados.

Por último, a CPI, no seu próprio exame das implicações das aquisições de terras por estrangeiros, em sua reunião de encerramento, em 03 de junho de 1968, e que precedeu a publicação do Relatório Veloso, em 12 de junho de 1970, teceu considerações a respeito do disposto no artigo 164, parágrafo único da Constituição de 1967, impelindo a necessidade de criar medidas capazes de impedir a venda ou alienação de áreas de terras com mais de dois mil hectares, nos estados do Amazonas, Pará, Acre, Mato Grosso, Goiás, Bahia e territórios de Rondônia e Roraima. De igual modo, expunha que o Governo deveria ter sua atenção voltada para as vendas de terrenos nas proximidades de Brasília, com fins de especulação imobiliária, pois inúmeras as fraudes foram cometidas nas transações desses imóveis. Defendiam que se essas vendas dependessem de autorização prévia do Poder Executivo, o problema ficaria melhor equacionado. Posteriormente, recomendaram que se incluísse no referido Parecer sugestão aos Estados, no sentido de promoverem, imediatamente, ações anulatórias de todos os atos de grilagem e, especificamente, dos que se referiam a terras devolutas (BRASIL, 1967a, p. 1.407).

Após a realização das sugestões do grupo parlamentar, o Relatório Veloso concluiu que diversas causas poderiam ser apontadas para o interesse demonstrado por estrangeiros na

aquisição de terras no Brasil, a ver: (a) a especulação imobiliária, meio e fim das compras e vendas dessas terras, dada a enorme margem de diferença entre os preços de compra no Brasil e de venda nos Estados Unidos, como exemplo; (b) a colonização espontânea, relativa à ideia de imigração dirigida ao Brasil em virtude não só do baixo custo das terras brasileiras em comparação às estadunidenses, como também da tensão provocada pelos conflitos internacionais; (c) a rentabilidade e segurança para investimentos externos; (d) os interesses em garantir regiões com possibilidades de minerais valiosos, em atenção às prospecções clandestinas verificadas e (e) um possível plano de ocupação, por potência estrangeira, de área parcamente povoada do Brasil (BRASIL, 1970, p. 09). Nessa última hipótese, era ressaltada no Relatório, a possibilidade de que “[...] a colonização, anteriormente dada como espontânea, seria dirigida, e também seriam orientados os investimentos feitos para os pontos mais importantes, do ponto de vista de domínio territorial” (BRASIL, 1970, p. 09).

Antes de concluir com as sugestões para solucionar o problema criado pelo interesse estrangeiro na compra de terras brasileiras, a CPI elencou e caracterizou brevemente as implicações nos diferentes setores que as aquisições estrangeiras afetavam. As primeiras implicações figuravam no campo social. A colonização dirigida em detrimento das populações locais tornava o choque inevitável, especialmente entre posseiros e espoliadores, estabelecendo conflitos sociais graves nas regiões de incidência dessas transações fundiárias. Por sua vez, a Comissão considerava que a superação desses conflitos por meio da distribuição de glebas para a reforma agrária poderia, ao lado da colonização estrangeira bem orientada, trazer reflexos sociais positivos para as regiões colonizadas. Em seguida, o Relatório tratou das implicações de ordem econômica da venda de imóveis rurais a estrangeiros. O grupo de parlamentares entendeu que, desde que fosse eliminada a especulação imobiliária, tais vendas eram benéficas sob a perspectiva econômica, pela aplicação de capitais externos na região, pelo aproveitamento das terras improdutivas e pela modernização da agropecuária, com a introdução de técnicas desconhecidas no país. Por último, foram suscitadas implicações quanto à segurança nacional. Atentando-se às localidades de maior concentração de terras vendidas a estrangeiros em um mapa, o grupo parlamentar notou a formação de um cordão isolando a Amazônia do resto do Brasil. Àquela altura, não foi possível asseverar algum interesse estrangeiro em dominar o território nacional, por se tratar de área de convergência de interesses, sobretudo, econômicos, o que não inibiu a Comissão na divulgação dessa conjectura (BRASIL, 1970, p. 09).

Por fim, no conteúdo das sugestões da CPI, as novidades abarcadas por ela em relação às demais propostas das outras autoridades diziam respeito especialmente à

necessidade de prover nova redação ao Código Civil brasileiro vigente, referente ao artigo 134, § 2º, de modo a tornar obrigatória a escritura pública nos contratos constitutivos ou translativos de direitos reais sobre imóveis rurais, seja qual fosse o seu valor; à edição de um projeto de lei pelo qual se obrigasse cada Município a ter sua planta cadastral; à consolidação da legislação agrária brasileira, visando reunir em um conjunto harmônico de princípios e dispositivos legais tudo o que concernia ao problema de terras, para evitar mandamentos conflitantes e anacrônicos e à apuração da denúncia de favorecimento à Georgia Pacific por parte da Embaixada do Brasil em Washington quanto à suposta quebra de acordo internacional (BRASIL, 1970, p. 09). A lista de sugestões era precedida por um pequeno texto que, entre outras disposições, informava a elaboração de um projeto de lei para converter a aquisição de terras por estrangeiros em matéria de lei especial:

Já diversas medidas concretas foram tomadas pelo Poder Executivo para enfrentar o grave problema, durante o curso da C.P.I.  
Foi divulgado, inclusive pela imprensa, Projeto de Lei que está sendo enviado ao Congresso pelo Poder Executivo, restringindo a estrangeiros residentes no País a compra de propriedades rurais, além de dar outras providências inclusive na parte referente às implicações quanto à segurança nacional (BRASIL, 1970, p. 09).

Era o prenúncio do início da criação de um regime jurídico especificamente voltado a essa temática, ulterior às investigações oficiais e, notadamente, corolário do trabalho entendido também pela CPI Venda de Terras.

### **1.5 O advento do regime jurídico da aquisição de terras por estrangeiros**

A instauração de um regime jurídico próprio da aquisição de terras por estrangeiros não despontaria, no entanto, sem a aprovação de medidas na senda de uma proposta de transição, promovidas inteiramente no âmbito do Executivo federal, com o objetivo de responder à demanda apresentada por aquelas denúncias investigadas pela CPI, além de definir novos critérios para essas aquisições. Ocorre que, mais do que estabelecer requisitos para as aquisições de terras brasileiras a estrangeiros, o conjunto de atos e decretos transitórios definia diametralmente, entre outras disposições, quais seriam os empreendimentos estrangeiros que, dependentes desse tipo de compra para operar suas atividades, seriam autorizados a funcionar no país.

Para tanto, era preciso providenciar dispositivos legais que ao mesmo tempo reagissem ao problema enfrentado – exposto sobretudo pela mídia nacional e, dessa forma,

fato sujeito à apreciação da opinião pública – e não inviabilizassem a participação estrangeira no plano de desenvolvimento econômico pretendido pelo governo federal. Nessa senda, as medidas propostas pelo Poder Executivo e tomadas pelo Poder Público em sua generalidade deveriam possuir, do ponto de vista da eficácia não meramente jurídica, mas ainda social, um caráter de urgência, abrangendo as operações de compra e venda entendidas pelas autoridades oficiais como um risco à segurança nacional (descritas no subitem anterior) sem, todavia, prejudicar o funcionamento das atividades das empresas já abalizadas pela Administração Pública.

Foi diante desse cenário complexo que se editou o arcabouço jurídico de transição formado pelo Ato Complementar 45/1969, pelo Decreto-Lei n. 494, de 10 de março de 1969, pelo Decreto-Lei n. 924, de 10 de outubro de 1969, versando a respeito da aquisição de propriedade rural em território nacional por parte de estrangeiros e, finalmente, pela Emenda Constitucional 1/1969, que entre outros tópicos, fazia referência a essa temática agrária. A lei que inaugurou esse regime de transição foi o Ato Complementar 45/1969. Utilizando-se das atribuições do Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968, a Presidência da República resolveu baixar aquele que seria o primeiro diploma legal a disciplinar a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros após as investigações empreendidas pela CPI Venda de Terras.

O Ato Complementar 45 estipulava, em seu artigo 1º, que só poderiam ser efetuadas aquisições de terras por brasileiros ou estrangeiros residentes no Brasil; no artigo 2º, trazia a definição de residência no país, que consistia em possuir nele permanência definitiva e, em seu artigo 3º, dispunha ainda que uma lei especial determinaria as condições, restrições, limitações e demais exigências a que ficaria sujeita a aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira física ou jurídica, tendo em vista a defesa da integridade do território nacional, a segurança do Estado e a justa distribuição da propriedade. Depreende-se então que esse curto Ato não abarcava as aquisições efetuadas anteriormente, visto que fazia alusão às aquisições porvindouras, porquanto os verbos dos dispositivos presentes nele foram conjugados no tempo futuro e seus artigos ainda anunciavam a vinda de outra lei sobre o respectivo assunto com vistas a regulamentar tal Ato.

O diploma que regulamentaria esse ato veio a ser o Decreto-Lei 494/1969. Datado do mês de março do ano em tela, esse Decreto-Lei, além de agregar os dois primeiros artigos do Ato Complementar 45/1969, estabelecia a competência do IBRA para a execução das disposições constantes naquela lei, especificamente. Quanto à forma de registro, em seu artigo 2º, o Decreto-Lei 494 também compelia tabeliães e oficiais de registro de imóveis a registrarem os dados de identidade do adquirente, sua nacionalidade e, no caso dessa ser

estrangeira, deveria constar, além dos demais documentos, prova de residência no país anexada às informações concedidas; em se tratando de pessoa jurídica estrangeira, deveriam ser transcritos nos atos praticados nos registros de imóveis os dados essenciais comprobatórios de sua constituição. O artigo 3º fixava que os oficiais do registro de imóveis deveriam possuir cadastro especial das aquisições de terras rurais por pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas do qual constariam, sob pena de nulidade dos atos praticados, elencando os demais documentos necessários à validade dos registros. Já o artigo 4º aduzia que a inobservância do disposto nos artigos anteriores configurava o crime de falsidade ideológica.

De outra parte, o artigo 5º, Decreto-Lei 494/1969 definia que ficava a cargo do desembargador-corregedor da Justiça estadual, ou magistrado por ele indicado, e do procurador da República, que for designado, a promoção em conjunto da correição nos livros dos tabeliães e dos oficiais do registro de imóveis das comarcas dos respectivos estados para verificar o cumprimento desse Decreto-Lei. O artigo 6º limitava as aquisições a pessoas jurídicas estrangeiras somente àquelas autorizadas a funcionar no país e dispunha que a aquisição de imóvel rural por pessoa jurídica estrangeira dependeria de autorização concedida por decreto em processo instituído pelo Ministério da Agricultura, por intermédio do IBRA. Faltava, contudo, criar uma definição para a categoria de pessoas jurídicas estrangeiras, proposta pelo artigo 6º, § 2º, que disciplinava que eram equiparadas às pessoas jurídicas estrangeiras, para os efeitos desse Decreto-Lei, as pessoas jurídicas nacionais das quais participassem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que detivessem maioria no seu capital social e residissem ou tivessem sede no exterior. A partir da edição desse dispositivo, o ordenamento jurídico brasileiro contava com uma definição de pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a transacionar terras no país.

Por sua vez, o artigo 7º, Decreto-Lei 494/1969 prescrevia que a aquisição de glebas rurais por estrangeiros situadas nos municípios de interesse da segurança nacional e nas áreas a essa consideradas indispensáveis dependeria de prévia autorização do CSN. O artigo 8º já instituía os limites das somas de áreas pertencentes a estrangeiros proporcionalmente à área do município de localização dos imóveis, além de fixar que pessoas de uma mesma nacionalidade não poderiam possuir mais de 20% dos limites estabelecidos por esse artigo. O artigo 9º determinava o prazo de até trinta dias da prática do ato para os cartórios comunicarem ao IBRA a lavratura de escrituras e registros imobiliários pelos quais se transfiram, a qualquer título, a posse ou a propriedade de imóveis rurais a pessoas estrangeiras, devendo ser comunicada ainda ao CSN quando se tratar de imóveis rurais situados em áreas consideradas indispensáveis à segurança nacional ou de seu interesse. O

artigo 10 preceituava a obrigatoriedade do registro do título de imóveis rurais em escritura pública quando das aquisições de terras por pessoa estrangeira. O artigo 11 autorizava a União, por motivo de segurança nacional, a desapropriar as terras em poder de estrangeiros mediante decreto, desde que fosse ouvido do CSN previamente.

Em seguida, o artigo 12, Decreto-Lei 494/1969 alterava a redação do já comentado artigo 60 do Estatuto da Terra pela primeira vez. O artigo seguinte equiparava as pessoas físicas de nacionalidade portuguesa residentes no país a brasileiros. O artigo 14 reiterava a competência do IBRA na execução do disposto nessa lei, exceto nas zonas indispensáveis à segurança nacional e nas áreas consideradas do seu interesse, onde essa atribuição ficava a cargo do CSN. O artigo consecutivo dispunha que nos núcleos coloniais onde se estabelecessem estrangeiros imigrantes agricultores, em lotes rurais, era vedada, a qualquer título, a doação, posse ou venda de terras pertencentes à União ou aos Estados, a pessoas estrangeiras. Já o artigo 16 ditava que em todo e qualquer caso de aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira, no processo instaurado pelo Ministério da Agricultura, seria ouvida, obrigatoriamente, a Procuradoria Geral da República que tomaria *ex officio*, de imediato, as providências que se fizessem necessárias à defesa dos interesses da União. O artigo 17 determinava que as alienações e aquisições de propriedades rurais feitas em desacordo com as normas desse Decreto-Lei, assim como as que se fizessem a estrangeiros no exterior, seriam nulas de pleno direito, sujeitando-se os tabeliães e oficiais que lavrassem ou transcrevessem os atos respectivos às penas do crime de prevaricação, além da perda do cargo.

O penúltimo artigo anunciava que dentro de 30 dias da publicação desse Decreto-Lei, o Poder Executivo baixaria a regulamentação necessária à execução dessa lei e, por último, em seu artigo 19, que o Decreto-Lei entraria em vigor na data de sua publicação, revogando disposições em contrário. Desse modo, o ordenamento jurídico interno passava a contar com uma legislação própria para regular a aquisição de terras por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras no Brasil, cujo conteúdo estabelecia definições, competências, forma, prazos e, ainda, limites específicos para a realização dessas operações em território nacional, para além de responsabilizar, inclusive na esfera penal, os agentes que descumprissem tais determinações.

Em contrapartida, em 10 de outubro de 1969, os Ministérios da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, usando das atribuições do Ato Institucional n. 12, de 31 de agosto de 1969, combinadas com as do Ato Institucional 5, determinaram, por meio do Decreto-Lei 924/1969, que ficavam excluídas das disposições do Decreto-Lei 494 as aquisições de áreas rurais necessárias à execução de empreendimentos industriais

considerados de interesse para a economia nacional, cujos projetos tivessem sido aprovados pelos órgãos competentes. De acordo com o disposto naquele diploma, as aquisições de imóveis rurais essenciais à execução de empreendimentos de interesse nacional, desde que habilitados pela Administração Pública, não estavam sujeitas ao regime disciplinado pelo Decreto 494/1969.

Tal medida parecia se configurar como um descompasso à vista do decreto anterior, dado que eximia quaisquer aquisições de terras de seguirem as regras do Decreto 494/1969 a partir de critérios desconhecidos – uma vez que não elencava quais tipos de empreendimentos industriais eram considerados de interesse para a economia nacional, tampouco ditava quais eram as áreas rurais necessárias à sua execução. Contudo, como aduzido no subitem anterior, ao fim das investigações oficiais, o governo militar elucubrara que a questão da aquisição de terras por estrangeiros não se caracterizava como um problema em função da nacionalidade dos adquirentes, mas como um entrave à exploração da terra, erguido pela especulação resultante das operações ilegais de compra e venda de imóveis rurais. A lei projetada pelo governo não viria para restringir as aquisições estrangeiras em um sentido de proibição, senão para restringir a especulação predatória, promovida especialmente por brasileiros, mas, neste caso, com participação estrangeira.

Exatos dez dias após a publicação do Decreto-Lei 924, a Emenda Constitucional 1 adicionaria ao artigo 153, acerca do direito de propriedade, em seu parágrafo 34, que lei disporia sobre a aquisição da propriedade rural por pessoa física ou jurídica, brasileiro e estrangeiro residente no país, estabelecendo condições, restrições, limitações e demais exigências para sua realização. Tal disposição implicava dizer que aqueles diplomas legais outrora baixados pelo governo militar e examinados anteriormente neste texto ainda sofreriam modificações e, portanto, possuíam cunho provisório.

Decorridos praticamente dois anos da aprovação da EC 1/1969, sob o governo de Emílio Médici, foi sancionada, enfim, a Lei n. 5.709, de 07 de outubro de 1971, cuja ementa dispõe sobre a regulação da aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, dentre outras providências. Esse diploma, atualmente vigente no ordenamento jurídico brasileiro, é reconhecido como o marco legal da aquisição de terras por estrangeiros no país e tem ditado, desde a sua entrada em vigor, as condições e requisitos para a efetuação dessa modalidade de aquisição em território nacional. Muito embora tenha revogado os decretos anteriormente dispostos e as demais disposições em contrário, a Lei 5.709/1971 apresenta dispositivos bem semelhantes aos do Decreto-Lei 494/1969. Para efeito de comparação, ambos contam com aproximadamente o

mesmo número de artigos (aquele Decreto com 19 e essa Lei com 21) e, com exceção do acréscimo nas disposições finais da Lei 5.709/1971, referentes a revogações, prazo para a estipulação de regulamento para a execução e entrada em vigor, apenas oito dispositivos legais apresentam alguma inovação em relação ao Decreto anteriormente mencionado, parcial ou por completo.

Atualmente, o primeiro dispositivo desse conjunto de novidades é o artigo 2º, Lei 5.709/1971, que estabelece as operações em prol de estrangeiros as quais essa Lei não se aplica, isto é, aos casos de sucessão legítima, às hipóteses de constituição de garantia real, inclusive a transmissão da propriedade fiduciária em favor de pessoa jurídica, nacional ou estrangeira e aos casos de recebimento de imóvel em liquidação de transação com pessoa jurídica, nacional ou estrangeira, ou pessoa jurídica nacional da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e que residam ou tenham sede no exterior, por meio de realização de garantia real, de dação em pagamento ou de qualquer outra forma. O segundo dispositivo é o artigo 3º, que define que a aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira não poderá exceder a 50 módulos de exploração indefinida<sup>24</sup>, em área contínua ou descontínua. Os parágrafos desse artigo prescrevem ainda que quando se tratar de imóvel com área não superior a 3 módulos, a aquisição será livre, independentemente de qualquer autorização ou licença, ressalvadas as exigências gerais determinadas em lei; que o Poder Executivo baixará normas para a aquisição de área compreendida entre 3 e 50 módulos de exploração indefinida e que o presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá aumentar o limite fixado nesse artigo. Ou seja, a propriedade do imóvel rural brasileiro ao estrangeiro, longe de ser proibida, ainda pode ser garantida acima dos limites dispostos, com anuência da Administração Pública.

O referido diploma acrescenta, em seu artigo 4º, que nos loteamentos rurais efetuados por empresas particulares de colonização, a aquisição e ocupação de, no mínimo, 30% da área total serão feitas obrigatoriamente por brasileiros. A novidade seguinte fica por conta do artigo 11, que altera o prazo e o objeto das correições, obrigando os cartórios de

---

<sup>24</sup> O INCRA (2020) define que o “Módulo de Exploração Indefinida (MEI) é uma unidade de medida, expressa em hectares, a partir do conceito de módulo rural, para o imóvel com exploração não definida. É usada em processos relacionados à aquisição de terras por estrangeiros. A dimensão do MEI varia entre 5 e 100 hectares, de acordo com a Zona Típica de Módulo (ZTM) do município de localização do imóvel rural. O MEI é analisado a partir da concepção e da metodologia de cálculo dos demais módulos rurais, ou seja, da exploração hortigranjeira, lavoura permanente e temporária, pecuária e do extrativismo. As áreas do MEI buscam refletir também as condições socioeconômicas de cada uma das nove ZTM. Assim, quanto mais desenvolvida for a zona típica de módulo menor será a área do módulo de exploração indefinida, bem como, quanto menor o nível de desenvolvimento maior a respectiva dimensão.”

registros de imóveis a remeterem trimestralmente à Corregedoria da Justiça dos Estados a relação das aquisições de áreas rurais por pessoas estrangeiras. O artigo consecutivo fixa que 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 e que as pessoas da mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias, em cada município, de mais de 40% do limite fixado nesse artigo.

Outra inovação aparece no artigo 16, que estipula prazo para as sociedades anônimas já constituídas à data do início da vigência dessa Lei comunicarem ao Ministério da Agricultura a relação das áreas rurais de sua propriedade ou exploração. No artigo 17, a Lei 5.709/1971 dispõe que as pessoas jurídicas brasileiras que, até 30 de janeiro de 1969, tiveram projetos de colonização aprovados nos termos do artigo 61 do Estatuto da Terra poderiam, mediante autorização do presidente da República, ouvido o Ministério da Agricultura, concluí-los e outorgar escrituras definitivas, desde que o façam dentro de 3 anos e que a área não exceda, para cada adquirente, 3 módulos de exploração indefinida.

Finalmente, ressalta-se que, à época da aprovação dessa Lei, o órgão competente para regulamentar essas aquisições e as demais atividades agrárias passou a ser o INCRA, autarquia criada da fusão entre o IBRA e o INDA. Além disso, a Lei 5.709/1971 determinou, em seu artigo 18, que fossem mantidas em vigor as autorizações concedidas com base nos decretos do regime provisório, em estudos e processos já concluídos, cujos projetos tenham sido aprovados pelos órgãos competentes.

Conclui-se então que a legislação brasileira, com a finalidade de resguardar o interesse nacional, elencou três diretrizes básicas a respeito da matéria: (a) proibir, como regra, as aquisições de imóveis rurais por estrangeiros residentes ou domiciliados no exterior (pessoas físicas ou jurídicas); (b) disciplinar essas aquisições por parte de pessoas físicas estrangeiras residentes no Brasil e pessoas jurídicas autorizadas a funcionar no Brasil, limitando-as quanto à área, segundo percentuais relacionados ao território nacional, por estrangeiro e por nacionalidade de estrangeiros; (c) vincular essas aquisições à efetiva exploração dos imóveis, através de projetos que deverão ser aprovados pelas autoridades governamentais (GOYOS JR.; SOUZA; BRATZ, 2007, p. 204) e (d) responsabilizar judicialmente, nas esferas civil e penal, àquelas pessoas que descumprissem as determinações da Lei 5.709/1971.

## 1.6 Diagnóstico dos problemas relativos às aquisições de terras por estrangeiros

Examinados os fatos decorridos e as leis integrantes tanto do regime jurídico de transição quanto do atual acerca da aquisição de terras por estrangeiros no país, é possível dar relevo a algumas questões que, se por um lado, encerram um debate sobre o passado da participação estrangeira em operações fundiárias no Brasil, por outro, acirram as discussões sobre a superação ou a permanência dos riscos relativos a esses negócios jurídicos no tempo presente. Nesse sentido, os elementos comuns entre todas as comunicações e as legislações, diversas vezes reiterados nos ofícios, nos depoimentos dos agentes do governo militar e nos diplomas legais e, ainda, constantemente abordados nos subitens anteriores, em via de serem retomados no texto do presente item, foram o interesse e a segurança nacionais.

A finalidade deste trabalho não perpassa por conceituar de modo amplo aquelas expressões (se é que a tarefa é exequível), mas sim de compreendê-las como uma construção daquele momento histórico, dentro de uma dinâmica em que pessoas, fatos e atos jurídicos estão inseridos como produto e produtores do próprio ordenamento jurídico a que se submetem, nesse caso, atinente à temática agrária. Nesse contexto, é possível notar através das transcrições realizadas e das considerações sobre elas que os conceitos de interesse e segurança nacionais se entrelaçavam constantemente no ideário das autoridades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário federais, o que repercutiu na edição dos regimes jurídicos instituídos, em trechos como: “tendo em vista a defesa da integridade do território nacional, a segurança do Estado e a justa distribuição da propriedade” no Ato Complementar 45/1969; “quando se tratar de imóveis rurais situados em áreas consideradas indispensáveis à segurança nacional ou de seu interesse”, no Decreto-Lei 494/1969; “as aquisições de áreas rurais necessárias à execução de empreendimentos industriais considerados de interesse para a economia nacional”, do Decreto-Lei 924/1969; de trecho idêntico ao daquele Ato Complementar disposto na Emenda Constitucional 1 e finalmente, de outro trecho idêntico, nessa ocasião, presentes nos referidos Decretos-Lei e na Lei 5.709/1971.

De outra parte, para compreender o entrelace desses conceitos é preciso procurá-los nas implicações discorridas nas comunicações oficiais, à luz dos fatos aduzidos, sobretudo, pela CPI Venda de Terras, uma vez que elas têm a capacidade de descortinar como os agentes governamentais enxergavam a terra e as relações políticas e socioeconômicas nela desenvolvidas. O receio pela segurança nacional foi mencionado já no início do subitem 1.3 deste texto, quando o ministro da Justiça, Gama e Silva, relatando as denúncias que chegaram até ele, comentou que “[com a informação], veio à lua a apreensão de livros e documentos

pelas autoridades judiciárias, completados por outros subsídios, demonstrando as fraudes existentes, os ilícitos administrativos, a sonegação de tributos e as ameaças à própria segurança nacional” (BRASIL, 1970, p. 58).

A título de recordação, as causas desse receio – por assim dizer, um receio institucional generalizado – foram aduzidas mais adiante neste texto, nos comentários transcritos do ministro do Interior, Albuquerque Lima, que em seu discurso sobre o papel da Amazônia na produção de alimentos em escala mundial (BRASIL, 1967a, p. 750-751), dava o pontapé inicial no debate sobre a segurança nacional à medida que reforçava a necessidade de ocupação daquela região. Ato contínuo, Albuquerque Lima teceu breve defesa à implantação da Zona Franca de Manaus (BRASIL, 1967a, p. 761), alegando ser o desenvolvimento econômico regional o meio de se chegar à finalidade da ocupação territorial amazônica. Diante disso, a ocupação da Amazônia por nacionais, entendida pelo referido ministro como a solução para o problema da segurança nacional, seria viabilizada pelo desenvolvimento econômico promovido nessa região, com incentivos do próprio governo. Estabelecia-se, desse modo, um tripé entre o desenvolvimento econômico na Amazônia, a sua ocupação e a segurança nacional.

Esse arranjo triangular em que todos os elementos eram diretamente proporcionais entre si foi alvitado também pelos demais ministérios. O receio manifestado pelo Ministério da Marinha era de uma imigração dirigida em massa para a Amazônia, movimento visto como uma etapa intermediária de uma possível tomada dessa região por estrangeiros, em detrimento da integridade territorial brasileira. Tal Ministério assinalou ainda o fato do aumento do custo de vida da população local em função da disparidade do poder aquisitivo entre os posseiros em Goiás e os adquirentes estadunidenses, visto que os estrangeiros cobriam qualquer proposta de compra dos brasileiros (BRASIL, 1967a, p. 919-920). Esse fator foi interpretado por esse Ministério como uma causa de esvaziamento da região por parte de nacionais em função de uma especulação local, em pequena escala. Por esse viés, a especulação fundiária na região amazônica ia frontalmente de encontro ao plano de ocupação que propiciaria, sob a ótica do governo militar, um status de segurança nacional ao Estado brasileiro.

Outro órgão ministerial que também ressaltou o risco à segurança nacional advindo da especulação fundiária foi o Ministério do Exército. Entre outras informações concedidas via ofício (BRASIL, 1967a, p. 1.086-1.097), a referida pasta executiva anunciava que as principais ocorrências de atividades estrangeiras tinham sido averiguadas em uma área de grande importância estratégica, possibilitando o isolamento da Amazônia do restante do Brasil, servindo de base de apoio também para sua ocupação. Em seguida, advertia sobre

possíveis problemas de soberania e segurança nacional em virtude da posse e exploração de minérios, sobre a proximidade das terras alienadas a estrangeiros dos rios São Francisco, Araguaia e Tocantins e sobre as altas especulações de vendas de terras no oeste da Bahia, na fronteira com Goiás, ao longo da rodovia BR-020. Nesse trecho, além de relacionar a ocupação da Amazônia com a questão da segurança nacional, tal Ministério articulou a esses dois um novo elemento, referente à utilização das terras adquiridas por estrangeiros.

Acerca dos usos dos imóveis rurais transferidos ao domínio estrangeiro, é possível observar que os agentes governamentais não eram contrários às operações que precediam tais utilizações. Isso porque os empreendimentos estrangeiros, segundo a concepção das autoridades que se manifestaram, cumpriam o papel de promover o plano de desenvolvimento econômico pretendido pelo governo – em outras palavras, desenvolviam atividades de interesse nacional. Nesse sentido, se manifestaram os Governos estaduais do Mato Grosso (BRASIL, 1967a, p. 591) e do Pará (BRASIL, 1967a, p. 1.287-1.290), o Ministério da Aeronáutica (BRASIL, 1967a, p. 796-797), a SUDAM (BRASIL, 1970, p. 31) e o Ministério ao qual essa Superintendência se vinculava, o do Interior (BRASIL, 1970, p. 46). Mais do que favorável à compra de imóveis rurais por estrangeiros no país, o Estado brasileiro, por intermédio da SUDAM, financiava parte dos custos com instalação e funcionamento de empreendimentos estrangeiros, levantando dúvidas sobre qual o verdadeiro objeto das restrições impostas no regime jurídico da aquisição de terras por estrangeiros.

Ainda no esteio da utilização das terras sob propriedade de estrangeiros no país, porém, com uma perspectiva distinta das apresentadas anteriormente, os presidentes do IBRA e do INDA, César Cantanhede e Jerônimo Rosado Maia, prestaram depoimentos à CPI que, em que pese tivessem sido tomados de representantes de autarquias diferentes, convergiam na constatação de que o principal problema das aquisições de terras por estrangeiros era advindo da forma dessas operações, e não da nacionalidade dos agentes nela envolvidos. Tal constatação, a despeito de ter sido oportunamente asseverada por Cantanhede e Rosado Maia em seus depoimentos à Comissão, dissecados no subitem 1.4 deste trabalho, foi sinalizada neste texto já no subitem 1.3, a partir do exame das comunicações oficiais nos autos da CPI. Além disso, ambos os presidentes eram uníssonos quanto à imprescindibilidade da exploração e aproveitamento das glebas adquiridas em território nacional, qualquer que fosse a nacionalidade dos adquirentes.

No depoimento de Cantanhede (BRASIL, 1970, p. 15-21), a especulação fundiária caracterizava-se por ser promovida em detrimento da exploração da terra nos moldes preconizados pelas disposições legais vigentes acerca da aquisição e utilização desse bem. A

diferenciação feita por Cantanhede entre colonização e loteamento expunha que ao IBRA e ao interesse nacional evocado pelas autoridades oficiais o que importava de fato era a exploração da terra, e não a nacionalidade do agente explorador (BRASIL, 1970, p. 17). Essa fala de Cantanhede, além qualificar a exploração da terra como o interesse nacional face à questão agrária, acabava por situar a atividade especulativa em um status absolutamente incompatível àquele interesse exploratório, que, nas palavras do próprio presidente do IBRA, implicava ainda no descumprimento da função social dessas terras.

As declarações de Rosado Maia à CPI (BRASIL, 1970, p. 33-36) concorriam com as de Cantanhede nesse aspecto. O presidente do INDA incitava que não importava à repartição desenvolvimentista sob sua regência a nacionalidade de quem realizava o aproveitamento das glebas, se essa atividade fosse, entretanto, regularizada e atendesse ao interesse nacional (BRASIL, 1970, p. 36). Sobre a conduta de pessoas como Stanley Selig, que se apropriava indebitamente de terras brasileiras para revendê-las no exterior, Rosado Maia ponderou que não existia no ordenamento jurídico interno previsão expressa que penalizasse seu agente causador, mas equiparava essa conduta à dos crimes cometidos contra a economia, contra o patrimônio nacional e/ou contra a segurança nacional, classificando-o como um tipo de estelionato (BRASIL, 1970, p. 37). A natureza do crime de estelionato constitui a de crimes contra o patrimônio<sup>25</sup> e, uma vez suscitada, tal equiparação permite perceber que as autoridades compreendiam a terra devoluta como um bem patrimonial do Estado, que, ao outorgar sua propriedade para outrem, vinculava a ela a obrigação de realizar o aproveitamento das glebas outrora públicas.

Essa equiparação, também realizada pelo ministro da Justiça em seu depoimento à CPI (BRASIL, 1970, p. 57-66), representava a forma como os agentes do governo militar interpretavam as ocorrências de aquisição de terras por estrangeiros, dentro das possibilidades e limitações do ordenamento jurídico brasileiro à época, incidindo diretamente nas infrações praticadas assinaladas pela CPI (BRASIL, 1970, p. 08) e pela Comissão do Ministério da Justiça, por exemplo, ao traçar um quadro geral das “prováveis irregularidades praticadas contra bens, interesses, ou serviços da União” (BRASIL, 1967a, p. 1.348). Trocando em miúdos, essa série de declarações reforça o argumento de que tal equiparação revelava o entendimento institucional sobre a natureza dessas práticas e, conseqüentemente, refletia a concepção oficial sobre a terra e os seus usos.

---

<sup>25</sup> Definição dada pelo Código Penal, Decreto-Lei n. 2.848, de 07 de dezembro de 1940, que no Título II, denominado “Dos crimes contra o patrimônio”, descreve, entre outros tipos, o de estelionato, em seu artigo 171.

As questões apontadas por Cantanhede e Rosado Maia quanto às irregularidades e ilegalidades das aquisições de terras por estrangeiros estimulavam o próprio debate sobre o aspecto formal das operações fundiárias em sentido amplo ocorridas em todo país. Tendo em vista que, assim como informado pela CPI e pelas demais agências investigadoras das alienações irregulares a estrangeiros, todas as operações contavam com a participação de ao menos um elemento nacional na intermediação de todo o processo. Por esse motivo, os diagnósticos fornecidos pelos presidentes do IBRA e do INDA quanto à legalidade das aquisições, vendas, arrendamentos e demais operações, abrangiam os contratos agrários em sua generalidade. As advertências formais eram indiferentes quanto à nacionalidade das partes envolvidas, já que os agentes que atuavam junto aos cartórios e às repartições de regularização fundiária para garantir a propriedade das terras a serem transacionadas com estrangeiros eram os próprios brasileiros. Nessa senda, embora os agentes das referidas autarquias estivessem emitindo parecer privatamente acerca das apropriações indébitas envolvendo estrangeiros, suas considerações terminavam por espelhar falhas nos processos de aquisição de terras como um todo.

As propostas do Ministério da Justiça, na figura de Gama e Silva, eram um apanhado de todas as anteriores, na medida em que mediava a questão da forma das operações, de tal modo que resguardavam a, seu ver, a segurança nacional, sem, entretanto, impedir a abertura do mercado fundiário interno ao capital internacional, aduzindo também a necessidade do desenvolvimento e do progresso para o alcance do bem-estar do povo brasileiro (BRASIL, 1970, p 61). A Comissão de investigação das aquisições de terras por estrangeiros criada por essa pasta chamou atenção sobre a viabilidade da consolidação de uma política de colonização da terra e ocupação territorial em oposição ao estímulo da especulação fundiária e seus lucros imediatos (BRASIL, 1967a, p. 1.377). Nesse fragmento do documento *Relatório Parcial da Comissão criada pela Portaria n. 416, de 24/11/67* (BRASIL, 1967a, p. 1.343-1.378), tais considerações, escritas já em via de conclusão no referido diagnóstico, contestavam a possibilidade de se implementar uma política efetiva de ocupação de regiões com baixa densidade demográfica, como era o caso da Amazônia e, simultaneamente, fornecer estímulos à especulação do mercado de terras, o que, nesse ponto, mostrava mais uma vez que a especulação – promovida quer por nacionais, quer por estrangeiros – e a concepção de segurança nacional dos agentes do governo militar achavam-se em polos completamente opostos.

Por último, as próprias conclusões da CPI, dispostas no Relatório Veloso em 1970, reconheceram a especulação imobiliária como uma atividade meio e fim das compras e

vendas dessas terras. O grupo de parlamentares entendeu que, desde que fosse eliminada a especulação imobiliária, as vendas de terras a estrangeiros eram benéficas sob o prisma da economia nacional, pela aplicação de capitais externos na região amazônica, pelo aproveitamento das terras improdutivas e pela modernização da agropecuária, com a introdução de técnicas desconhecidas no país (BRASIL, 1970, p. 09). Esse trecho, a despeito de conter poucas linhas, engloba todos os eixos de discussão da problemática da aquisição de terras por estrangeiros na visão dos agentes militares: o interesse e a segurança nacionais; a ocupação da Amazônia, o desenvolvimento econômico nacional; e, como raiz desse problema, a especulação fundiária com a ausência de observância da função social da propriedade da terra.

À vista disso, as autoridades indicavam, dessa maneira, que o problema declarado como risco à segurança nacional – apontado em suas considerações e, ainda, nas informações provindas das investigações das denúncias de aquisições de terras por estrangeiros – se resumia à especulação fundiária. Essa especulação era promovida, segundo os dados levantados pela CPI, pelos próprios brasileiros, tanto como agentes passivos quanto como agentes ativos das aquisições, mas que, nesse caso, também contavam com a participação estrangeira. Aliado ao fato de que o interesse nacional com relação à temática significava para os agentes governamentais a ocupação dos espaços vazios, a especulação fundiária consistia em um entrave ao plano de desenvolvimento econômico e, por conseguinte, à ocupação da Amazônia. Isso porque as terras angariadas para fins de especulação permaneciam vazias e improdutivas, enquanto seus proprietários aguardavam a sua valorização com a expectativa de auferir ganhos sem, todavia, explorá-las, sem exercer a sua função social.

O plano de desenvolvimento econômico a ser implantado pelos militares esbarrava, no entanto, na formação histórica e jurídica da propriedade rural brasileira, uma vez que a legislação agrária só passou a condicionar o acesso à terra ao seu aproveitamento a partir da vigência do Estatuto da Terra, editado pelo próprio governo militar em 1964. Nos governos anteriores, a apropriação territorial característica do modelo oligárquico e a consequente ampliação da frente de expansão já se consolidavam no campo brasileiro, como identifica Vânia Moreira (2003, p. 155-194) em seu texto *Os anos JK: industrialização e modelo oligárquico de desenvolvimento rural*. Moreira (2003) cita a construção de Brasília e os demais investimentos públicos em infraestrutura para conexão da nova capital federal ao restante do país – fatores que aumentaram a oferta e a procura de terras na Amazônia, como mostrado no subitem 1.4 – como ações do governo de Juscelino Kubitschek cujo efeito inicial fora a extensão das áreas sob domínio das elites rurais em direção ao interior do país:

Avaliar as relações políticas entre o governo JK e a oligarquia rural apenas da perspectiva das omissões em relação à reforma agrária distributiva de terras é uma redução, pois Juscelino fez muito mais pelos ruralistas do que isso. **Seu programa de governo apoiou de forma muito efetiva a expansão do modelo oligárquico de apropriação territorial. Construiu Brasília e o gigantesco cruzeiro rodoviário, sem disciplinar a ocupação, posse e formação de propriedades rurais nas frentes de expansão da sociedade nacional. Na prática, isso viabilizou o controle e o domínio da elite rural sobre os novos territórios ocupados, gerando, por um lado, um fortalecimento numérico, econômico, social e político da oligarquia rural e, por outro lado, uma enorme exclusão social de homens e mulheres pobres que habitavam o interior.**

Se tomarmos como base o período entre a Revolução de 1930 e os dias atuais, saltam aos olhos três grandes momentos, quando o Estado formulou políticas específicas de fomento à expansão da sociedade nacional: a Marcha para Oeste, de Getúlio Vargas, a operação Brasília, de Kubitschek e, posteriormente, **a colonização da Amazônia, do regime militar, que, aliás, dava continuidade e inspirava-se nas duas experiências anteriores.** Não era absolutamente por acaso, portanto, que os contemporâneos de JK qualificavam Brasília como a “nova” Marcha para Oeste (MOREIRA, 2003, p. 184-185, grifo nosso).

Faltava à execução do plano desenvolvimentista militar uma medida que integrasse a frente pioneira, na figura do capital industrial e financeiro internacional, à frente de expansão já avançada sobre a região amazônica, ocupada progressivamente pelas oligarquias rurais. O instrumento jurídico que viabilizou esse projeto foi a Lei 4.504/1964, o Estatuto da Terra, mais precisamente o seu artigo 2º, que vincula o acesso à terra a sua exploração e produtividade. A concepção de que o plano nacional-desenvolvimentista continuado pelos militares era incompatível com o modelo de apropriação territorial oligárquico era uma ficção (MOREIRA, 2003, p. 182) e do ponto de vista do Direito, a aliança entre os proprietários de terra e o capital internacional (MARTINS, 1997, p. 182) se assentou fundamentalmente no dispositivo acerca da função social da propriedade da terra, como o próprio Estatuto convencionou denominar tal instituto.

Nesse sentido, o regime da aquisição de terras por estrangeiros foi instituído não propriamente com vistas a restringir essa espécie de operação, mas a conter a especulação predatória promovida por brasileiros, como João Inácio, e estrangeiros, como Stanley Amos Selig, para a obtenção tão somente da renda absoluta. Tal renda fundiária é definida por Harvey (2013) como aquela espécie oriunda da capacidade do proprietário da terra de erguer uma barreira sistemática à livre circulação do capital (HARVEY, 2013, p. 323), como no caso do arrendamento ou da propriedade da terra improdutiva. A existência desse debate sobre a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil dentro da esfera institucional expressava que a terra era vista pelas autoridades do governo como um bem a ser explorado, voltado à produção para a retroalimentação da indústria.

Assim, a propriedade da terra por estrangeiros e a Lei 5.709/1971 estavam em consonância com o próprio Estatuto da Terra, que em seu art. 2º assegura a todos a oportunidade do acesso à propriedade da terra, condicionando-a ao cumprimento de sua função social, isto é, o problema não era a presença estrangeira no campo brasileiro, mas a simples especulação alheia à produção agrícola. Desse modo, o regime jurídico da aquisição de terras por estrangeiros inseriu o capital internacional no cenário agrário brasileiro como um investimento bem-vindo e dentro dos marcos legais ambiental e trabalhista – como preceituam as alíneas do § 1º do artigo em evidência – a partir da expectativa de produtividade das empresas rurais estrangeiras. Ao ensejo, os militares conseguiram por intermédio da Lei 5.709/1971 estabelecer o capital internacional como um potencial promotor da função social. Isso porque o governo militar concebia o capital externo mais do que como uma alternativa, senão como uma necessidade ao desenvolvimento econômico nacional.

Se, por um lado, as preocupações do deputado Moreira Alves descritas no subitem 1.2 e de alguns militares – receosos com uma possível imigração dirigida à Amazônia e com um eventual contrabando de minérios para o exterior, abarcadas pelo subitem 1.4 – justificavam as investigações relativas à aquisição de terras por estrangeiros sob o mote do nacionalismo, por outro, o que se identificou a partir de sua instauração foi um quadro generalizado de apropriações ilegais de terras e de diversas outras irregularidades referentes a essas operações (cujos procedimentos foram esmiuçados no subitem 1.3), apontado por Cantanhede, Rosado Maia e pelo Ministério da Justiça, em detrimento da confirmação das suspeitas fundadoras dessas investigações. Esse quadro, por sua vez, significou a aceleração e a ampliação do deslocamento da fronteira agrícola sobre as terras devolutas da União e dos Estados, sobretudo as cingidas pela Amazônia Legal, entre elas, terras de posses reconhecidamente indígenas, e de pequenos proprietários e posseiros, como atestaram as ações particulares em face dos expropriadores, constantes dos autos da CPI (BRASIL, 1967a, p. 1.384-1.405). Tal arranjo, portanto, deu ensejo ao surgimento e/ou agravamento de tensões sociais no campo em virtude da especulação gerada e do conseqüente avanço da fronteira sobre terras à época consideradas devolutas. Todavia, não há registro nesses autos capaz de informar a existência de ações possessórias ajuizadas pelo Estado brasileiro ou pelas unidades da Federação em face dos espoliadores brasileiros e estrangeiros.

Finalmente, as propostas de criação de um regime jurídico especialmente voltado à matéria da aquisição de terras por estrangeiros tinham o propósito de conter a especulação fundiária como um fim em si mesma. Tanto a legislação anterior à CPI (elencada no subitem 1.1) quanto a posterior a ela (comentada no item 1.5) não proibiam a propriedade de terras por

estrangeiros no país. A ingerência do governo militar ao editar a Lei 5.709/1971 foi no sentido de proibir as irregularidades e ilegalidades investigadas pela CPI e pelo Ministério da Justiça – praticadas por brasileiros, mas com participação estrangeira –, além de penalizar as infrações cometidas, equiparadas pelas autoridades ao crime de estelionato, ao mesmo tempo em que disciplinava essas aquisições, sem restringi-las, no entanto. Resta investigar se o problema efetivamente apontado pelos agentes governamentais foi suplantado ou permanece presente no cenário agrário brasileiro mesmo após a vigência da Lei 5.709/1971.

## **2 A RESTRIÇÃO E O CONTROLE DA AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL APÓS A CRIAÇÃO DO REGIME JURÍDICO INSTITUÍDO PELA LEI 5.709/1971**

Não houve, desde a inauguração do regimento específico da aquisição de terras por estrangeiros no país em 1971, uma renovação ou uma reforma expressiva nesse expediente legal que suscitasse um novo exame da situação jurídica da matéria atualmente. A novidade acerca da regulação das operações fundiárias com participação estrangeira sobreveio a partir de uma disputa extrajudicial em âmbito institucional sobre a incidência das restrições e do controle ditados pela Lei 5.709/1971. O referido debate institucional transcorreu na esfera executiva entre os anos de 1990 e 2010 e propiciou orientações normativas diferentes em cada ocasião, não obstante terem sido emanadas pelo mesmo órgão, a Advocacia-Geral da União (AGU)<sup>26</sup>.

As diversas interpretações da AGU sobre a aplicação daquele regime jurídico culminaram na consolidação de um entendimento que, ao ser modificado ao longo do tempo, revela como a questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil foi e tem sido concebida institucionalmente anos depois da criação de seu marco legal. Com o objetivo de investigar o processo de construção desse entendimento institucional, o exame a ser elaborado nesta seção se justifica pelo fato do entendimento atual da AGU ter gerado efeitos para todos os demais órgãos do Poder Executivo federal, motivo pelo qual os projetos de lei de flexibilização das restrições ou de liberação irrestrita da aquisição e do arrendamento de terras por estrangeiros no Brasil<sup>27</sup> acabam tendo por escopo atacar não só as limitações impostas pela Lei 5.709/1971, mas também as orientações contidas no bojo do último parecer daquele órgão, relativo à matéria em apreço.

Para a realização deste estudo, propõe-se o exame dos três pareceres emitidos pela AGU entre 1994 e 2008, valendo-se mais uma vez da análise documental de dados secundários. Além disso, far-se-á uso de suporte doutrinário e de expediente legal específico

---

<sup>26</sup> A AGU, à luz do art. 131 da Constituição Federal, é responsável pela representação judicial e extrajudicial da União e pelo assessoramento jurídico ao Poder Executivo. No que diz respeito à função de assessoramento jurídico ao presidente da República, compete ao advogado-geral da União, com a colaboração da Consultoria-Geral da União, a fixação da interpretação das leis e da Constituição quando há dúvidas e controvérsias jurídicas, consoante o disposto no artigo 4º, X combinado com o artigo 10 da Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993.

<sup>27</sup> De autoria do senador Irajá, o Projeto de Lei n. 2.963, de 2019, visa regulamentar o artigo 190 da Constituição federal de 1988, revogando a Lei n. 5.709, de 07 de outubro de 1971 e o artigo 23 da Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências, como a alteração do artigo 1º da Lei n. 4.131, de 3 de setembro de 1962, do artigo 1º da Lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972 e do artigo 6º da Lei n. 9.393, de 19 de dezembro de 1996, com vistas à flexibilização dos limites e restrições atuais da aquisição e arrendamento de terras no país.

para a fundamentação jurídica ora dos argumentos sugeridos nos pareceres, ora das observações e reflexões levantadas neste texto. Com vistas a informar nitidamente quando cada parecer foi produzido e para situar cada uma dessas produções dentro do contexto histórico e jurídico particular de sua elaboração, opta-se por denominar cada uma dessas peças pelo seu nome original, sem prejuízo da utilização de outros nomes indicativos do parecer ao qual se faz referência no momento. Graficamente, a indicação do parecer principal de cada item ocorrerá por meio da grafia das palavras “Parecer” e “Peça”, com iniciais maiúsculas.

## **2.1 A restrição da aquisição de terras por estrangeiros pós-1971 com a promulgação da Constituição federal de 1988**

Em que pese a Lei 5.709/1971 apenas disciplinar – e não proibir – a aquisição de terras por estrangeiros no país, seus dispositivos definem principalmente quais pessoas jurídicas podem adquirir terras no Brasil sem a necessidade da observância das restrições contidas no bojo do referido diploma, como salientado na subseção 1.5 deste trabalho. Instaurado o marco legal da aquisição de terras por estrangeiros no país sob a forma do regime instituído pela Lei 5.709/1971, a interpretação do texto desse diploma legal passou a ser alvo de disputa normativa duas décadas após a aprovação da referida Lei quando, em 19 de janeiro de 1994, o Ministério de Estado da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (MAARA) solicitou à Presidência da República a audiência da Advocacia-Geral da União acerca da recepção<sup>28</sup> do § 1º do artigo 1º da lei em evidência pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 (BRASIL, 1994).

A solicitação do referido Ministério não contestava a validade da Lei 5.709/1971 como um todo, embora essa tivesse sido editada ainda durante a ditadura civil-militar e, portanto, fosse anterior à reinstauração do regime democrático em 1985 e à promulgação da Constituição de 1988, já vigente à época da solicitação. A controvérsia pairava em torno de um único dispositivo, o § 1º do artigo 1º daquela lei ordinária, que acrescenta a sujeição da 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 ao

---

<sup>28</sup> Nos termos do artigo 2º, § 1º, Decreto-Lei n. 4.657/1942, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, a lei posterior (em seu sentido amplo) revoga a anterior quando expressamente o declare (revogação expressa), quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior (revogação tácita). Tal revogação pode ocorrer, ainda, total (ab-rogação) ou parcialmente (derrogação).

regime estabelecido pela Lei 5.709/1971, equiparando-a à pessoa física ou jurídica estrangeira para os efeitos desse diploma legal.

Em atenção à solicitação realizada pelo ministro interino do MAARA, Alberto Duque Portugal, em 07 de junho de 1994, a AGU manifestou-se por intermédio do *Parecer n. AGU/LA-04/94*<sup>29</sup>. O indigitado Parecer, lavrado pelo consultor da União, Luiz Alberto da Silva, foi proferido no bojo do *Processo n. 21.400.001028/93-02*, já apenso ao *Processo n. 21.460.000440/91*, com a finalidade de instruí-los simultaneamente (BRASIL, 1994). Isso porque ambos os processos, de natureza administrativa e originários do referido Ministério, postulavam a efetuação de operações descritas no § 2º do artigo 23 da Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, a saber:

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

[...]

§ 2º Compete ao Congresso Nacional autorizar tanto a aquisição ou o arrendamento além dos limites de área e percentual fixados na Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, como a aquisição ou arrendamento, por pessoa jurídica estrangeira, de área superior a 100 (cem) módulos de exploração indefinida (BRASIL, 1993).

Desse modo, o artigo 23 da Lei 8.629/1993, além de estender as restrições dispostas na Lei 5.709/1971 às transações de arrendamento de imóvel rural em seu caput, estabelece logo a seguir, em seu § 2º, a aprovação das casas legislativas federais como requisito para a execução desses empreendimentos caso excedessem os limites de área previstos em lei. A sujeição daquele artigo ao regime jurídico imposto pela Lei 5.709/1971 engendra, portanto, o entendimento de que empresa brasileira com participação estrangeira, descrita no § 1º do artigo 1º dessa lei, deveria se submeter às condições de aquisição e arrendamento elencadas no artigo 23 daquele outro diploma legal. O MAARA, então, questionava a AGU se a equiparação promovida no primeiro artigo da Lei 5.709/1971 estava em consonância com as disposições do texto constitucional vigente, de modo que a interpretação erigida pela AGU sobre a matéria, em virtude do exposto anteriormente, vincularia ainda a norma jurídica a ser extraída do artigo 23 da Lei 8.629/1993.

Ao analisar a questão, a AGU negou, por meio do *Parecer AGU/LA-04/94*, a recepção do aludido parágrafo da Lei 5.709/1971 pela Constituição de 1988. Inicialmente, a Advocacia-Geral da União procedeu ao escrutínio da matéria abordando a incidência e

---

<sup>29</sup> Segundo o artigo 41, Lei Complementar 73/1993, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências, consideram-se, igualmente, pareceres do advogado-geral da União aqueles que, emitidos pela Consultoria-Geral da União, sejam por ele aprovados e submetidos ao presidente da República.

abrangência do conceito de empresa brasileira no ordenamento jurídico interno, uma vez que tal definição, bem como a de sociedade nacional, antes do advento da Carta Magna de 1988, encontrava-se inscrita tão somente em normas infraconstitucionais. Assim, de acordo com o que preconiza o artigo 60 do Decreto-Lei n. 2.627, de 26 de setembro de 1940, são nacionais as sociedades organizadas na conformidade da lei brasileira e que têm no país a sede de sua administração. Convencionou-se, a partir disso, o entendimento de que o conceito de empresa e/ou sociedade estrangeira era fornecido por exclusão, caracterizando a empresa e a sociedade estrangeiras como sendo aquelas que não preenchiam os requisitos legais da empresa nacional (BRASIL, 1994).

À vista do vazio constitucional sobre o assunto, qualquer diploma legal de mesma hierarquia poderia alterar o conceito jurídico definido no artigo 60 do Decreto-Lei 2.627/1940, de forma geral ou parcial, desde que o fizesse para fins específicos, caso do marco legal da aquisição de terras por estrangeiros. Em função disso, o fato da Lei 5.709/1971 ter sido editada sob a égide da Constituição brasileira de 1967 – que, mesmo após a emenda sofrida em 1969, nada dispunha sobre o conceito de empresa e/ou sociedade nacionais – tornava a validade do § 1º do artigo 1º da Lei 5.709/1971, ao menos no tocante à recepção constitucional, incontestável à época. Inclusive, segundo a AGU, no artigo 153, § 34, a EC 1/1969 haveria deixado ampla margem de atuação ao legislador infraconstitucional para dispor sobre a aquisição de imóvel rural por brasileiro e estrangeiro residente no país, bem como por pessoa natural (sic) ou jurídica, competindo-lhe estabelecer condições, restrições, limitações e demais exigências, para a defesa da integridade do território, a segurança do Estado e justa distribuição da propriedade (BRASIL, 1994).

O cenário normativo, contudo, teria sido alterado diametralmente com a promulgação da Constituição federal de 1988 (BRASIL, 1994). A própria Carta Magna trataria de fixar, no inciso I do seu artigo 171, o conceito de empresa brasileira e, em seguida, no inciso II, caracterizaria a empresa brasileira de capital nacional:

Art. 171. São consideradas:

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

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

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

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

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

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

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

§ 2º Na aquisição de bens e serviços, o poder público dará tratamento preferencial, nos termos da lei, à empresa brasileira de capital nacional (BRASIL, 1988).

Depreende-se da leitura do excerto transcrito anteriormente que tal dispositivo tomou de empréstimo e aproveitou em grande parte a conceituação já provinda do artigo 60 do Decreto-Lei n. 2.627/1940 para qualificar a empresa brasileira. Ato contínuo, no supracitado Parecer da AGU, observou-se ainda que o Texto Maior adotara, em linhas gerais, o conceito de empresa brasileira de capital nacional presente no artigo 12 da Lei n. 7.232, de 29 de outubro de 1984, denominada antiga Lei de Informática (BRASIL, 1994). Devido à ausência do acréscimo de descrição específica sobre a empresa estrangeira na Constituição federal de 1988, esse conceito permaneceu sendo obtido de forma residual (BRASIL, 1994), porém, nessa ocasião, para definir a empresa brasileira, a exclusão seria realizada a partir das condições constantes do próprio texto constitucional, e não mais a partir de legislação infraconstitucional, em razão da posição hierárquica superior daquele texto em relação a essa e às demais legislações do país.

Em função dessa hierarquia, tendo sido estabelecido o conceito de empresa brasileira no bojo da Carta Política de 1988, as exceções relativas a essa conceituação apenas valeriam para os casos expressamente previstos na mesma Constituição. Em outros termos, as limitações às empresas que preenchessem satisfatoriamente os requisitos constitucionais da empresa nacional, para produzirem efeitos, deveriam constar da própria Constituição. Portanto, a AGU sinalizava que, por ora, o artigo 171, CRFB/1988 não permitia ao legislador infraconstitucional estipular restrições às diversas modalidades de empresa brasileira. Além disso, o que se verificava efetivamente no prolongamento do referido artigo (§§ 1º e 2º) era a possibilidade de concessão de benefícios e o tratamento preferencial a serem outorgados às empresas brasileiras de capital nacional (BRASIL, 1994). Dos parágrafos em destaque,

também era possível inferir – para além daquele inciso II que qualificava separadamente a empresa brasileira de capital nacional – que a Constituição de 1988 admitia a existência da empresa brasileira composta por capital estrangeiro, como uma ramificação do gênero empresa brasileira, sem, no entanto, conceituá-la explicitamente ou impor-lhe algum tipo de restrição.

Nesse interregno, o consultor da AGU esboçou, no Parecer assinalado, um breve quadro comparativo cotejando as disposições específicas sobre aquisições de terras por estrangeiros incluídas nas Constituições brasileiras de 1967 e de 1988, a primeira anterior e a segunda posterior à criação do regime jurídico referente à matéria em apreço. O correspondente ao artigo 153, § 34, EC 1/1969 na Constituição federal de 1988 seria o artigo 190, que preceitua que a lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional. Ao reproduzir a letra do artigo 190, CRFB/1988, Luiz Alberto da Silva asseverou que, a partir da vigência da Constituição de 1988, coube à legislação infraconstitucional regular e limitar estritamente as aquisições e os arrendamentos de imóveis rurais por pessoa física ou jurídica estrangeira, diferentemente do enunciado no artigo 153, § 34 incorporado à Constituição de 1967, que determinava que a lei estabeleceria condições, restrições, limitações e demais exigências à aquisição de imóvel rural tanto por brasileiro quanto por estrangeiro residente no país. Nesse sentido, o artigo 190 da Constituição vigente fazia referência exclusivamente a operações fundiárias envolvendo estrangeiros, limitando substancialmente a amplitude das competências da legislação infraconstitucional em relação à Constituição revogada (BRASIL, 1994).

Como aporte teórico para corroborar com a tese de não recepção, o consultor da União buscou guarida doutrinária para a manifestação em análise, servindo-se de breves citações diretas e indiretas de constitucionalistas brasileiros contemporâneos no exame requerido. A maior parte dos autores pesquisados por Luiz Alberto da Silva ora abordava a vedação de restrições infraconstitucionais à empresa brasileira de qualquer tipo, fruto do disposto no artigo 171, I, CRFB/1988, ora discorria sobre a amplitude da competência da legislação infraconstitucional para regular as operações de aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros, conforme o enunciado do artigo 190 da mesma Constituição. A exceção era composta por José Afonso da Silva e Wolgran Junqueira Ferreira, os dois dentre os constitucionalistas consultados que nada tratavam acerca da temática da recepção (BRASIL, 1994).

Vicente Carlos Lúcio, que se deteve a comentar unicamente o artigo 171, CRFB/1988, teria afirmado de forma categórica ser vedado ao legislador ordinário estabelecer condições ou requisitos adicionais àqueles postos na Constituição (LÚCIO, 1990, p. 202 *apud* BRASIL, 1994). José Cretella Júnior, por seu turno, ao comentar esse mesmo artigo, teria firmado a posição de que “pode o capital ser estrangeiro, desde que presentes os três pressupostos enumerados. Lei infraconstitucional de nenhuma espécie poderá exigir mais do que a regra jurídica constitucional estabeleceu. Lei, nesse sentido, é inconstitucional” (CRETELLA JÚNIOR, 1993, p. 3.991 *apud* BRASIL, 1994). No que diz respeito ao artigo 190, CRFB/1988, Cretella Júnior (1993, p. 4.281 *apud* BRASIL, 1994) fez menção à Lei 5.709/1971, declarando haver divergência quanto à sua recepção, no todo ou em parte, pela Carta Maior de 1988, abstendo-se, todavia, de se posicionar diante da controvérsia.

Dentre os seis constitucionalistas examinados pelo referido parecerista, somente dois enfrentaram a referida questão, concluindo pela não recepção do § 1º do artigo 1º da Lei 5.709/1971. Foram eles Celso Ribeiro Bastos e Estevão Mallet (BRASIL, 1994). Sem adentrar a argumentação de ambos os autores detalhadamente, o consultor da União, no entanto, encerrou o Parecer em análise com uma referência direta à posição de Mallet (1990 *apud* BRASIL, 1994), que, peremptoriamente, asseverava que

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

Se a conveniência dessa situação pode ser politicamente questionada, não há como negá-la, em face do direito positivo atual (MALLETT, 1990, p. 113-114 *apud* BRASIL, 1994).

A enfática arguição de Estevão Mallet não ocupava as últimas linhas do referido Parecer por acaso. A citação anteriormente transcrita resumia, em poucas palavras, o entendimento ali assentado pela AGU de que o artigo 1º, § 1º, Lei 5.709/1971 não fora recepcionado pela Constituição federal de 1988, uma vez que a equiparação da empresa brasileira de capital estrangeiro à empresa estrangeira, promovida por esse dispositivo, conflitava com o próprio conceito de empresa nacional exarado no artigo 171, I, CRFB/1988, visto que sujeitava a primeira ao regime jurídico fundiário forjado para regular a segunda. Como consequência dessa equiparação/sujeição, havia ainda a questão de aquele parágrafo impor restrições a compras e arrendamentos de terras por pessoa jurídica reconhecida constitucionalmente como brasileira, encargo que excederia a competência da legislação infraconstitucional para limitar as operações fundiárias com participação estrangeira, expressa

no artigo 190, CRFB/1988. Mais do que isso, o parágrafo final daquele excerto doutrinário descrevia concisamente as circunstâncias da manifestação daquela autarquia. O Parecer relatado instruiria uma demanda por terras que, segundo a AGU, não abria margem para maiores questionamentos em face do ordenamento jurídico brasileiro à época, mas abordava uma matéria cuja complexidade – e, portanto, controvérsia – emergia de fatores políticos diversos do aspecto meramente legal examinado pelo órgão em referência, como admitiu o constitucionalista destacado no Parecer em apreço.

Por fim, o consultor Luiz Alberto da Silva entendeu que a interpretação conjunta dos artigos 171 e 190, CRFB/1988 apontava para a conclusão de que não houve recepção constitucional do § 1º do artigo 1º da Lei 5.709/1971 perante a Carta Política de 1988 e, por conseguinte, o artigo 23, Lei 8.629/1993 só poderia fazer referência aos dispositivos do marco legal da aquisição de terras por estrangeiros recepcionados pelo texto constitucional em vigor, sob pena de inconstitucionalidade. A tese encampada pela AGU convergia para o entendimento de que, entre outras implicações, não cumpria ao Congresso Nacional autorizar transações fundiárias com participação de empresa brasileira controlada por pessoas físicas e/ou jurídicas estrangeiras (BRASIL, 1994).

A demanda institucional proposta extrajudicialmente pelo MAARA e orientada pela AGU por meio do *Parecer AGU/LA-04/94*, ao discutir a recepção constitucional da Lei 5.709/1971 no tocante às pessoas sujeitas ao seu regime, deslocava o fator terra, que em tese consistia no ponto fulcral da análise, do centro do debate jurídico acerca da aquisição de terras por estrangeiros, relegando-o a um plano subjacente em relação ao capital interessado na terra e à sua origem. Sob a égide da Constituição federal de 1988, a posição da AGU de que a procedência do capital da empresa postulante à aquisição e ao arrendamento de imóveis rurais brasileiros não consistia em uma objeção à efetuação dessas operações alinhava-se à síntese do pensamento dos agentes do governo militar nos depoimentos prestados por eles à CPI, assim como também assemelhava-se às conclusões da CPI Venda de Terras reproduzidas no Relatório Veloso<sup>30</sup>.

O capital estrangeiro não deveria, segundo os militares e a CPI na década de 1960, e nem poderia, mais tarde, de acordo com a Constituição promulgada em 1988, ser impedido de ter acesso ao mercado fundiário brasileiro. Com fundamento análogo, também havia sido

---

<sup>30</sup> A CPI Venda de Terras concluiu que, “eliminada a especulação imobiliária ora existente, não resta a menor dúvida de que, do ponto de vista econômico, é benéfica a venda controlada de terras a estrangeiros. Além de capitais externos serem aplicados na região [amazônica], terras até então inaproveitadas podem tornar-se altamente produtivas, com a introdução de técnicas modernas e eficientes que o colono nacional, de um modo geral, desconhece” (BRASIL, 1970, p. 09).

editada a Lei 5.709/1971. Contudo, para a AGU, desde que a empresa fosse constituída sob as leis brasileiras e tivesse sede e administração no país, tal acesso poderia, ainda, ocorrer de modo discricionário. Esse aspecto, em especial, encerrava o ponto de inflexão entre o marco legal da aquisição de terras por estrangeiros e o texto constitucional vigente até 1994, ocasião da edição do Parecer em análise. A propósito, por essa razão, o Parecer de 1994 não divergia, em partes, do entendimento daqueles sujeitos que recomendaram a criação do regime jurídico fundiário voltado a pessoas não nacionais, no caso, os membros da CPI, mas, em função das restrições legais cingirem a empresa brasileira constituída por capital estrangeiro, a AGU se opunha aos fundadores desse regime, os agentes do governo militar em 1971.

A remoção do fator terra do núcleo da disputa normativa acerca da aquisição de terras por estrangeiros, a princípio, uma temática essencialmente agrária, pode converter-se em um esvaziamento do conteúdo da própria lei a ser interpretada, na medida em que uma discussão centrada apenas nos aspectos materiais e formais da legislação corrente prescinde de uma avaliação das implicações da interpretação eleita mediante aquela disputa. No caso em tela, a dúvida que se suscita diz respeito à própria efetividade da Lei 5.709/1971: com a retirada da empresa brasileira de capital estrangeiro do regime jurídico da aquisição de terras por estrangeiros, era factível afirmar que ainda existia uma restrição ou um controle sobre a venda e o arrendamento de imóveis rurais a estrangeiros na prática?

A relevância dessa observação decorre sobretudo da possibilidade da interpretação em questão se tornar obrigatória para toda a Administração Pública. Por força do § 1º do artigo 40 da Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993, caso seja aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial, o parecer vincula a Administração Federal, obrigando seus órgãos e entidades a cumpri-lo integralmente. Sob essa ótica, diante dessa situação em específico, a atuação da AGU, um órgão do Poder Executivo federal, seja na atividade de advocacia, seja na de consultoria-geral, se aproxima das funções dos Poderes Judiciário e Legislativo, porquanto envolve a eleição do significado do conteúdo de um texto, ou seja, a produção de uma norma a partir do parecer, tal como implica na criação de uma regra geral e vinculante no momento de sua publicação, remetendo à ideia de uma lei.

O *Parecer AGU/LA-04/94*, entretanto, não foi publicado, e sua edição terminou por não adquirir força normativa vinculante para toda a Administração Federal conforme a previsão do artigo 40, § 1º, Lei Complementar 73/1993. A Peça, adotada pelo *Parecer n. GQ-22* da AGU, e aprovada pelo presidente da República na ocasião, Itamar Franco, incorrera na hipótese do parágrafo seguinte do referido artigo, cujo teor determina que a simples aprovação do parecer, sem sua ulterior publicação, obriga apenas as repartições interessadas

naqueles processos (BRASIL, 1994). Não obstante não ter adquirido efeito vinculante para a Administração Pública como um todo naquele momento, o comentado Parecer seria revisitado alguns anos após a sua edição, em virtude de uma novidade que alteraria mais uma vez a conjuntura constitucional brasileira do final do século XX, como será visto a seguir.

## **2.2 A restrição da aquisição de terras por estrangeiros após a Emenda Constitucional 6/1995**

Passado um ano da edição do *Parecer AGU/LA-04/94*, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional n. 6, de 15 de agosto de 1995, que, dentre outras modificações da redação dada à Constituição federal de 1988, revogou, por efeito de seu artigo 3º, o disposto no artigo 171 da CRFB/1988. Em outros termos, a EC 6/1995 eliminou a definição de empresa brasileira, da qual se obtinha por exclusão o conceito de empresa estrangeira, acarretando na extinção da dicotomia nacional/estrangeira relativa à natureza da pessoa jurídica, promovida outrora pelo texto constitucional. Ao passo que suprimira tal diferenciação, a EC 6/1995 removia do ordenamento jurídico interno o principal dispositivo de amparo ao entendimento de não recepção constitucional do artigo 1º, § 1º, Lei 5.709/1971, adotado pela AGU no ano anterior. Dois anos depois da promulgação da referida emenda, o então advogado-geral da União, Geraldo Magela da Cruz Quintão, a quem coube acolher o parecer de 1994, determinou o seu reexame, com o intuito de averiguar se, à luz da revogação do artigo 171, CRFB/1988, suas conclusões se mantinham pertinentes ou deveriam, igualmente, sofrer alterações (BRASIL, 1999).

Fato é que, via de regra, a adequação ou inadequação das conclusões do primeiro parecer, diante de sua não publicação, não teria grande repercussão no status normativo da matéria sobre a qual versava, dado que sua edição não surtira efeitos senão para as autarquias com interesse nos processos administrativos mencionados anteriormente. Se, no entanto, a AGU se prestasse a elaborar novo parecer revisando o anterior, mas que nessa ocasião fosse devidamente publicado no Diário Oficial da União, a posição tomada pelo dito órgão, independentemente de mantida ou reformada, passaria a obrigar todos os demais entes administrativos federais a segui-la.

O reexame requisitado por Quintão foi procedido pelo mesmo consultor que produziu o parecer de 1994. Luiz Alberto da Silva inicialmente esboçou, em breve síntese, as conclusões a que chegara no parecer anterior, em que considerou que a Constituição de 1988 não recepcionara a previsão do artigo 1º, § 1º, Lei 5.709/1971 e, como desdobramento disso, o

artigo 23, Lei 8.629/1993 não se aplicaria a sociedades não tidas como estrangeiras, como as empresas brasileiras controladas por pessoas jurídicas estrangeiras (BRASIL, 1999). O apanhado teve como finalidade, além de introduzir a ideia principal da apreciação realizada em 1994 – basilar para o reexame proposto, tendo em vista que a tese sustentada se mantivera intacta de um parecer para o outro –, esmiuçar ainda os efeitos normativos do fenômeno da não recepção constitucional, que consistiam, de acordo com o consultor em referência, no motivo da manutenção do entendimento anteriormente analisado:

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

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

13. A **Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995, em seu art. 3º, revogou o art. 171 da Constituição. Essa revogação, pura e simples, qualquer que seja a interpretação que se dê, para outros fins, ao dispositivo constitucional, não tem o condão de repristinar a norma que se entendera revogada.** Desse modo, continua revogado o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71, permanecendo inalterada a conclusão do referido Parecer nº AGU/LA-04/94 (BRASIL, 1999, grifo nosso).

Por ter sido tacitamente revogada, a prescrição do § 1º do artigo 1º da Lei 5.709/1971 não poderia sofrer repristinação (BRASIL, 1999), quer dizer, não haveria possibilidade de restaurar a eficácia desse dispositivo entendido como revogado pela perda de vigência do seu principal dispositivo revogador, como preconiza o artigo 2º, § 3º, Decreto-Lei n. 4.657, de 04 de setembro de 1942, segundo o qual salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura em função de a lei revogadora ter perdido a vigência. Em seguida, dando como superada a questão da (não) repristinação do artigo 1º, § 1º, Lei 5.709/1971, o debate proposto pelo consultor-geral da União no *Parecer n. AGU/LA-01/97*, de 17 de março de 1997, transcorreu no sentido de deliberar sobre a viabilidade de “legislação infraconstitucional futura, em razão de fundamentos relevantes, impor limitações ao capital estrangeiro em determinados casos” (BRASIL, 1999).

Com vistas a dirimir o questionamento alvitrado, a AGU fez menção a dois pareceres elaborados após a reforma instituída pela EC 6/1995 cujo escopo era, de semelhante modo, o de discutir os efeitos da revogação do artigo 171, CRFB/1988. Tanto o *Parecer CONJUR n. 231/95*, da Consultoria Jurídica do Ministério da Ciência e Tecnologia, publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 20 de novembro de 1995, quanto o *Parecer PGFN/CAT/n.*

1615/96, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, de 08 de outubro de 1996, aquiesciam diante da perspectiva de que a finalidade da referida emenda era a de permitir o tratamento igualitário dos capitais, quaisquer fossem as suas origens (BRASIL, 1999). Concorria na mesma direção a própria Exposição de Motivos n. 37, de 16 de fevereiro de 1995, que encaminhou a proposta que deu origem à Emenda Constitucional n. 6/1995, ao considerar que

2. A proposta [de emenda constitucional] tenciona eliminar a distinção entre empresa o (sic) brasileira e empresa brasileira de capital nacional e o tratamento preferencial concedida (sic) a esta última. **Para tanto, firma-se conceito da empresa brasileira como aquela constituída sob as leis brasileiras e com sede e administração no País.**

3. A discriminação ao capital estrangeiro perdeu sentido no contexto de eliminação das reservas de mercado, maior interrelação entre as economias e necessidades de atrair capitais estrangeiros para complementar a poupança interna (BRASIL, 1995, grifo nosso).

Para a inserção da economia brasileira em um contexto multilateral e globalizado de mercado, era necessário adequar o ordenamento jurídico interno retirando da legislação brasileira as regulamentações concebidas como protecionistas, tais como as que previam a distinção e/ou o tratamento diferenciado entre capitais, visando à abertura para a injeção de capital estrangeiro no país. Voltada à (des)regulação para a abertura econômica pretendida à época, a promulgação da EC 6/1995 não acatou a sugestão dos Ministérios da Justiça, da Fazenda, do Planejamento e Orçamento, da Previdência e Assistência Social, da Administração e Reforma do Estado e de Minas e Energia. Fixar constitucionalmente o conceito de empresa brasileira tão somente, como proposto no fragmento transcrito anteriormente, ainda assim poderia permitir a distinção entre capitais de diferentes procedências. Houve um desencontro entre a recomendação das pastas do Executivo responsáveis pela elaboração da Exposição de Motivos 37/1995 e o ato legislativo que converteu a referida proposta na emenda em destaque e, dessa feita, o conceito de empresa brasileira assinalado não gozava mais de status constitucional, dada a eliminação de todo o artigo 171, CRFB/1988. Como resultado disso, o consultor-geral da União considerou ser possível que lei ordinária futura criasse mecanismos de restrição à aplicação de capitais estrangeiros em qualquer atividade desenvolvida no Brasil, ainda que tais mecanismos fossem circunscritos apenas ao alcance da hipotética lei (BRASIL, 1999).

Por mais que o Congresso Nacional tivesse optado por desconstitucionalizar o conceito de empresa brasileira, a Constituição de 1988 continuava a abordar a “questão relativa a (sic) participação de estrangeiros ou de capital estrangeiro em vários dispositivos, ora de maneira específica, ora genérica, ora absoluta, ora dependente de legislação

infraconstitucional” (BRASIL, 1999). A título de exemplo, alguns artigos da Carta Constitucional mencionada foram elencados e comentados no Parecer de reexame, entre eles o artigo 222, CRFB/1988, cuja letra do caput reservava privativamente a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos a propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens, ressaltando ainda, em seu § 1º, que a participação de pessoa jurídica no capital social de empresa jornalística ou de radiodifusão só seria permitida a partidos políticos e sociedades cujo capital pertencesse exclusiva e nominalmente a brasileiros. Outro dispositivo que vedava a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros era o § 3º do artigo 199 da CRFB/1988, relativo à assistência à saúde no país. Tal participação só poderia ocorrer em circunstâncias regulamentadas em lei ordinária, ocasião em que o campo para atenuar a proibição estaria aberto para a legislação infraconstitucional (BRASIL, 1999).

O tema da participação de pessoa ou capital estrangeiro em atividades realizadas no Brasil não constava apenas do Título VIII da Constituição de 1988, voltado à ordem social do país. Alguns artigos também tratavam do assunto ao longo do Título VII, seção orientadora da ordem econômica e financeira brasileira. Inclusive, era justamente nessa parte do texto constitucional que se situava o aludido artigo 171, previamente à sua revogação. O artigo 192, por exemplo, previa a regulação do sistema financeiro nacional por lei complementar, devendo essa dispor sobre as condições para a participação do capital estrangeiro nas instituições integrantes desse sistema, conforme orientava o seu inciso III. Por assim dizer, o cenário aparente revelava que, fora os casos descritos anteriormente, quaisquer outras restrições à participação estrangeira no país se configurariam como inconstitucionais e, portanto, estariam proibidas. Ocorre que não era exatamente dessa forma que a AGU, na figura de seu consultor, concebia a questão. Isso porque no Título VII havia ainda o artigo 172, cuja redação dispunha que a lei disciplinaria os investimentos estrangeiros com base no interesse nacional, além de incentivar os reinvestimentos e regular a remessa de lucros. Nesse item do *Parecer AGU/LA-01/97*, Luiz Alberto da Silva entendeu que mesmo de maneira genérica, o referido artigo abordava a temática acerca do tratamento a ser concedido ao capital estrangeiro, e aproveitou para, na sequência, externar o motivo pelo qual decidiu não comentá-lo no parecer de 1994:

25. Enquanto vigente o art. 171 da Constituição, quando foi proferido o Parecer ora reexaminado, pareceu-me que ele limitava o alcance do transcrito art. 172, razão por que a este não fiz referência. Revogado, porém, o art. 171, entendo que o art. 172 adquiriu maior amplitude, capaz de fundamentar o entendimento que se exporá (BRASIL, 1999).

O artigo 172, cujo texto já estava presente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 desde a sua promulgação e que não havia sofrido uma alteração sequer desde então, consistia em um embargo ao próprio entendimento da AGU. Sua vigência representava tal contradição ao demonstrar que, àquela altura, por mais que a Carta Constitucional vigente não estabelecesse diretamente restrições à empresa brasileira de capital estrangeiro no bojo de seu artigo 171, no artigo 172, seu enunciado previa expressamente a possibilidade de legislação inferior controlar o investimento desse capital, prerrogativa negada à Lei 5.709/1971 no *Parecer AGU/LA-04/94*. Por um lado, se não cabia distinção entre as diversas modalidades de empresa brasileira no sentido de limitar suas operações, como aludido pelo referido órgão em sua tese de 1994, por outro, a Constituição federal de 1988 tanto concebia a dicotomia nacional/estrangeiro no tocante ao capital, quanto determinava que a aplicação do capital estrangeiro fosse regulada pela legislação infraconstitucional. Além disso, ao afirmar que a revogação do artigo 171, CRFB/1988 conferia maior amplitude ao artigo subsequente, Luiz Alberto da Silva defendia, em outros termos, que o primeiro artigo anulava o segundo, seu vizinho, contudo, não explicava o critério que o fizera conceder ao mencionado artigo 171 uma posição hierárquica superior, em detrimento do disposto no artigo 172 da Constituição de 1988.

Dando continuidade à apreciação da nova questão suscitada quanto à lei futura poder restringir a participação e os investimentos estrangeiros após a revogação do artigo 171 da CRFB/1988, o consultor-geral da União traçou um quadro atualizado da situação do capital estrangeiro naquele momento face ao ordenamento jurídico brasileiro. Nessa senda, trouxe à baila a Lei n. 4.131, de 03 de setembro de 1962, cuja ementa descrevia sua finalidade: a de disciplinar a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior, entre outras providências (BRASIL, 1999). O artigo 1º da Lei 4.131/1962, de imediato, conceituava capitais estrangeiros, para os efeitos dessa lei, como sendo os bens, máquinas e equipamentos, entrados no Brasil sem dispêndio inicial de divisas e destinados à produção de bens ou serviços, assim como os recursos financeiros ou monetários introduzidos no país para aplicação em atividades econômicas, desde que, em ambas as hipóteses, pertencessem a pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior. Sendo assim, tal enunciado desvinculava o caráter relativo à origem do capital da nacionalidade de seu proprietário, tornando o fator determinante para essa caracterização o fato do agente residir, ter domicílio ou sede no exterior. Desse modo, o capital de estrangeiros residentes, domiciliados ou com sede no Brasil seria capital nacional, “cumprindo-se o mandamento do

caput do art. 5º da Constituição, que igualiza os brasileiros e os estrangeiros residentes no País, para efeito de gozo dos direitos individuais” (BRASIL, 1999). Por analogia, o capital de pessoas brasileiras introduzido no exterior, por sua vez, seria considerado estrangeiro.

Já o artigo 2º, Lei 4.131/1962 dispensava ao capital estrangeiro investido no país tratamento jurídico idêntico ao concedido ao capital nacional em igualdade de condições, proibindo quaisquer discriminações não previstas na lei em apreço. Tendo em vista que não cabe ao legislador ordinário cercear a atuação do legislador ordinário futuro, Luiz Alberto da Silva declarou que, quanto a esse artigo, a regra de igualdade de capitais e a consequente vedação de discriminações não previstas nessa lei diziam respeito apenas a normas infralegais (BRASIL, 1999). No entanto, o consultor-geral discorreu sobre o alcance do referido artigo 2º sem considerar que mesmo a conceituação de capital estrangeiro presente no seu antecessor se limitava aos efeitos da Lei 4.131/1962. Fato que não o impediu de concluir que a EC 6/1995 não representava um obstáculo para o exercício do legislador ordinário futuro caso esse optasse por restringir

a aplicação de capital estrangeiro em determinadas atividades reputadas estratégicas para o País, com fundamento na soberania, na independência ou no interesse nacionais, estabelecendo, por exemplo, que em determinada atividade o capital estrangeiro fique limitado a determinado percentual do capital social ou do capital com direito a voto, ou que se submeta a determinadas exigências, ressalvados, quando cabível, casos de reciprocidade nos países de origem (BRASIL, 1999).

A conclusão do Parecer reexaminador basicamente ampliava a disposição do artigo 172, CRFB/1988, reservando ao legislador infraconstitucional a faculdade de disciplinar os investimentos estrangeiros no Brasil, no que fosse cabível. Fato é que o aludido consultor-geral da União condicionou essa competência a um exercício futuro, posterior à EC 6/1995 e ao seu entendimento (a ser ou não adotado), quando, na verdade, essa faculdade já pertencia ao legislador ordinário desde a entrada em vigor da Constituição federal de 1988, com o advento de seu artigo 172, intocado pelas emendas constitucionais até hoje e contíguo ao artigo revogado pela emenda em destaque. A supressão da análise do artigo 172, CRFB/1988 no parecer de 1994 – que, a julgar pela sua transcrição na íntegra no bojo do Parecer de 1997, funcionou como substrato para o reexame proposto – prejudicou a consolidação da tese de ambos os pareceres elaborados entre os anos da década de 1990, porquanto esse artigo versava precisamente sobre a matéria relativa às duas peças. Ao verificar no *Parecer AGU/LA-01/97* a possibilidade de legislação futura vir a restringir a aplicação de capital estrangeiro em atividades no país, a AGU, por intermédio de seu consultor, se utilizou de dispositivos que já constavam da Constituição federal desde 1988, em especial o artigo 172,

indicando que na ocasião da edição do *Parecer AGU/LA-04/94* essa possibilidade já existia, ao contrário do que trouxe em suas considerações sobre o artigo 1º, § 1º, Lei 5.709/1971.

Por fim, ressaltou-se que a segunda parte do Parecer de 1997 se referia privativamente à possibilidade de, em alguns casos, a legislação ordinária estabelecer limitações à aplicação do capital estrangeiro no Brasil, considerando que “o exame da conveniência e da oportunidade do estabelecimento dessas limitações cabe aos Poderes Legislativo e Executivo, tendo presentes razões de natureza política” (BRASIL, 1999). O trecho reproduzido equivale ao que promovia o artigo 1º, § 1º, Lei 5.709/1971, na medida em que submetia ao seu regime a pessoa jurídica brasileira da qual participassem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tivessem a maioria do seu capital social e residissem ou tivessem sede no exterior. Consistia em um exame da conveniência do estabelecimento de limitações do acesso do capital estrangeiro ao mercado fundiário brasileiro. Mais uma vez, o fator terra era omitido no debate proposto pela AGU, de forma ainda mais visível e inteligível, sem que se indicassem e comentassem as implicações de suas considerações.

Portanto, não se tratava, como se fez pensar inicialmente, de um mecanismo visando à restrição da empresa brasileira, senão de uma ferramenta de controle, com respaldo constitucional, da aplicação do capital estrangeiro na economia nacional e, mais precisamente, no campo brasileiro. O artigo 1º, § 1º, Lei 5.709/1971 e os demais dispositivos dessa lei eram um instrumento legal válido para conter o avanço neoliberal sobre o ordenamento jurídico interno nos anos de 1990. Um controle que, além de ser resguardado constitucionalmente, foi corolário das recomendações da CPI Venda de Terras e de suas conclusões, sobretudo no que concerne à especulação fundiária no mercado de terras brasileiro e o consequente aumento dos conflitos pela terra nas regiões atingidas pelas aquisições irregulares e até ilegais investigadas por aquela CPI. Então, guardadas as devidas proporções, a manutenção do controle imposto pela Lei 5.709/1971 também se justificava, por assim dizer, à luz desses processos historiográficos anteriores à edição do marco legal da aquisição de terras por estrangeiros, em que se verificou uma desorganização do espaço rural brasileiro em função da ausência de fiscalização e regulação dessas operações. Por essa razão, há de se observar que, eliminada a diferenciação entre empresa brasileira e empresa estrangeira no Brasil, permanecia a dúvida levantada no item 2.1 deste texto, sobre ser ou não factível afirmar que ainda existia uma restrição ou um controle sobre a venda e o arrendamento de imóveis rurais a estrangeiros na prática, uma vez que se intentava realizar esse controle também mediante tal discriminação. Diante do cenário de desconstitucionalização dessa definição, já não estava em

xeque apenas a validade de um dispositivo, mas a eficácia e a efetividade da Lei 5.709/1971 como um todo.

Para todos os efeitos, oficialmente, o Parecer reexaminador mantinha a orientação de 1994, considerando a reprimenda inexecutável no caso em tela, mas admitindo a possibilidade de lei futura dispor sobre restrições ao capital estrangeiro. Dessa vez, o *Parecer AGU/LA-01/97* fora adotado por Geraldo Magela da Cruz Quintão, anexo ao *Parecer n. GQ-181*, aprovado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em 17 de dezembro de 1998 e terminou por ser publicado em 22 de janeiro de 1999, vinculando os órgãos e entidades de toda a Administração Federal, que passaram a ser obrigados a lhe dar fiel cumprimento, conforme o artigo 40, § 1º, Lei Complementar 73/1993. A interpretação acerca da revogação do artigo 1º, § 1º, Lei 5.709/1971 se transformou em regra administrativa geral e havia um vazio constitucional sobre a questão da empresa brasileira e estrangeira, que permitia a disputa normativa entre os favoráveis e os contrários à equiparação de condições para a operação dessas empresas e a aplicação de seus capitais. As mudanças, não na conjuntura jurídica *per se*, mas no panorama socioeconômico brasileiro e mundial, fundariam um novo reexame, pouco mais de dez anos depois, da questão envolvendo a compra e o arrendamento de terras por estrangeiros no Brasil.

### **2.3 A restrição da aquisição de terras por estrangeiros face à conjuntura agrária do início do século XXI**

Quatorze anos após a elaboração do primeiro parecer referente à matéria em estudo neste trabalho e onze anos após a edição de seu reexame, a AGU foi instada a se manifestar novamente sobre a aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros no Brasil, em especial, a respeito dos limites e controle impostos a essas operações via expediente legal voltado especificamente ao tema. O terceiro escrutínio não teve como antecedente uma consulta para a instrução de um par de processos administrativos, tal qual no caso do primeiro parecer, nem se fundamentava em uma alteração em sede constitucional, como ocorrido no segundo exame. A nova consulta se justificava por razões de diversas ordens, próprias do cenário político e socioeconômico nacional e internacional dos anos 2000.

De início, nos antecedentes do terceiro Parecer, denominado *Parecer CGU/AGU n. 01/2008-RVJ*, o consultor-geral da União, Ronaldo Jorge Araújo Vieira Junior, apresentou uma exposição de motivos para a reanálise da questão proposta, reunindo alguns fatos e argumentos que fomentaram a nova manifestação. O fato inicial apontado foi a realização de

uma reunião na Casa Civil da Presidência da República, em 15 de junho de 2007, em que se aventou como encaminhamento uma eventual revisão do *Parecer AGU/LA-01/97*, com a finalidade de conduzir à estipulação de limites e restrições à aquisição de imóveis rurais por empresas brasileiras cuja maioria de seu capital pertencesse a estrangeiros não residentes no país ou a empresas estrangeiras não sediadas no território nacional. A viabilidade da revisão se assentava na crise mundial de alimentos e no potencial de adoção em larga escala dos agrocombustíveis como fonte alternativa de energia, devido à sua aptidão para diversificar vantajosamente a matriz energética nacional. Esses eram os principais vetores da nova abordagem da propriedade da terra no Brasil (BRASIL, 2010).

Delimitando a questão, assim como nos pareceres anteriores, o terceiro exame cuidaria apenas da equiparação das empresas brasileiras às estrangeiras, promovida pelo § 1º do artigo 1º da Lei 5.709/1971, e o compartilhamento das mesmas restrições entre ambas em função dessa equiparação. Segundo a AGU, desde 1994, data do primeiro parecer, ratificado em 1999, os dados do INCRA demonstravam que o Estado brasileiro perdera as condições objetivas de “proceder a[o] controle efetivo sobre a aquisição e o arrendamento de terras realizadas por empresas brasileiras cujo controle acionário e controle de gestão estivessem nas mãos de estrangeiros não-residentes no território nacional” (BRASIL, 2010). Tratava-se de uma situação de cunho estratégico, na medida em que a ausência de controle desses empreendimentos resultaria, entre outros impactos, em:

- a) expansão da fronteira agrícola com o avanço do cultivo em áreas de proteção ambiental e em unidades de conservação;
- b) valorização desarrazoada do preço da terra e incidência da especulação imobiliária gerando aumento do custo do processo desapropriação voltada para a reforma agrária, bem como a redução do estoque de terras disponíveis para esse fim;
- c) crescimento da venda ilegal de terras públicas;
- d) utilização de recursos oriundos da lavagem de dinheiro, do tráfico de drogas e da prostituição na aquisição dessas terras;
- e) aumento da grilagem de terras;
- f) proliferação de “laranjas” na aquisição dessas terras;
- g) incremento dos números referentes à biopirataria na Região Amazônica;
- h) ampliação, sem a devida regulação, da produção de etanol e biodiesel;
- i) aquisição de terras em faixa de fronteira pondo em risco a segurança nacional (BRASIL, 2010).

Diante de um novo contexto econômico global repleto de complexas contingências, o governo federal via-se pressionado a reposicionar seu entendimento sobre o tema e, entre os instrumentos disponíveis para tal reposicionamento, havia a opção de revisar seus pareceres anteriores. A medida aventada, mesmo cingida de certos limites, poderia, em conjunto com outras diligências, viabilizar a retomada de mecanismos de controle imprescindíveis à configuração de uma política fundiária efetiva para o Estado brasileiro (BRASIL, 2010). No entanto, a consultora da União designada para participar da reunião na Casa Civil em junho de 2007, Grasiela Moura, emitiu, em 06 de julho do mesmo ano, menos de um mês depois da ocasião, a *Nota n. AGU/GM-24/2007*, documento em que declarava sua anuência com a posição adotada no segundo parecer, sobretudo no que versava sobre a impossibilidade de repriminção do artigo 1º, § 1º, Lei 5.709/1971. A referida consultora concordava ainda com o entendimento de que lei futura poderia restringir o capital estrangeiro de acordo com o interesse nacional, consoante os artigos 172 e 190, CRFB/1988, inclusive nos casos envolvendo a aquisição de terras por empresas brasileiras controladas, mesmo que indiretamente, por estrangeiros. Para ela, a alternativa mais adequada seria a criação de um projeto de lei disciplinando as limitações para aquisições de imóveis rurais a serem realizadas por empresas brasileiras controladas por estrangeiros (BRASIL, 2010).

No ano seguinte, em 05 de março de 2008, o consultor-geral designado pela AGU para participar de audiência conjunta das Comissões de Agricultura e Reforma Agrária, Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização do Senado Federal foi Ronaldo Jorge Araújo Vieira Junior. Nela, Vieira Junior antecipou as linhas do estudo desenvolvido sobre o tópico em apreço, concluindo pela necessidade de revisão dos pareceres emitidos nos anos de 1990. Outra figura presente naquela audiência era Rolf Hackbart, então presidente do INCRA, sustentando que a regra imposta pelo parecer de 1997 permitia “a ocupação desenfreada de terras em nível nacional por estrangeiros, mascaradas legalmente, com a justificativa de serem adquiridas por empresas brasileiras” (BRASIL, 2010). Assinalava ainda que, por esse motivo, os serviços registrares entendiam ser dispensável a comunicação da relação dessas aquisições à Corregedoria da Justiça dos Estados e ao INCRA (BRASIL, 2010).

Ainda em março desse ano, a AGU prestou informações acerca da revisão dos pareceres da década de 1990 à Câmara dos Deputados. A solicitação foi realizada pelo deputado Iran Barbosa e foi atendida com a reprodução do roteiro da apresentação exibida naquela audiência conjunta. Em face da repercussão institucional do debate, a AGU, que, em 27 de setembro de 2007, já havia instituído um grupo de trabalho a fim de examinar os pareceres vinculantes existentes e aferir se necessitavam de revisão dada a evolução

legislativa e/ou jurisprudencial, por meio desse grupo de trabalho, sugeriu, no relatório final, a revisão de ambos os pareceres em comento em 24 de março de 2008 (BRASIL, 2010). O referido grupo de trabalho exortava a necessidade de dotar o Estado brasileiro de melhores condições de ingerência e fiscalização sobre as operações fundiárias com participação indireta estrangeira. Tamanha a repercussão do debate institucional, a Associação Brasileira de Celulose e Papel externou, via carta endereçada à Casa Civil, sua preocupação com uma iminente revisão do *Parecer GQ n. 181 (Parecer AGU/LA-01/97)*, alegando que uma mudança no entendimento já emitido poderia trazer insegurança jurídica aos investidores estrangeiros (BRASIL, 2010).

Antes de prosseguir com a descrição do conteúdo do *Parecer CGU/AGU n. 01/2008-RVJ*, cabe observar algumas questões que, logo de início, já se sobressaem em relação ao pareceres antecedentes, relativas à análise proposta neste texto nos itens anteriores desta seção. De imediato, percebe-se uma mudança no paradigma interpretativo da AGU, revelando que, dessa vez, o ponto de partida do reexame teria seu foco no fator terra e nele se justificaria. Ao delimitar a problemática a ser enfrentada e expor as razões do enfrentamento, o consultor-geral responsável pela edição do terceiro Parecer demonstrava que a matéria que viria a ser tratada na sequência do escrutínio possuía natureza fundamentalmente agrária. Prova disso estava nas implicações relacionadas e anteriormente transcritas atestando o caráter estratégico que revestia toda a situação. Dentre as nove implicações elencadas, ao menos sete mencionavam impactos diretos sobre o mercado fundiário e/ou a produção agrícola, exceto as alíneas “d” e “g”, referentes à utilização de recursos espúrios e ao aumento nos casos de biopirataria, respectivamente.

Aliás, outra evidência do reposicionamento teórico institucional abarcado no parágrafo anterior diz respeito ao próprio objetivo central da inauguração da nova exegese, reiteradamente apontado no preâmbulo do referido Parecer. De acordo com a AGU, o governo federal pretendia retomar “importantes mecanismos de controle, indispensáveis à conformação de política fundiária adequada ao Estado brasileiro” (BRASIL, 2010), ou seja, a questão seria examinada sob uma ótica agrária, tendo em seu interior o elemento terra como cerne. Já os pareceres previamente exarados discutiram a problemática sem indicar categoricamente em que área(s) o tema em apreço se situava, bem como em qual/quais dela(s) a sua interpretação incidiria e, a despeito de se ter alguns indícios disso – como a natureza do próprio órgão consulente na primeira manifestação, o MAARA, e a fundamentação da tese com base também no artigo 190, CRFB/1988 –, o eixo temático centrado na nacionalidade da empresa e do capital alocava o debate majoritariamente nas esferas financeira e empresarial.

Quanto às implicações citadas no Parecer em tela, outro ponto a ser destacado é que seis das nove implicações listadas foram observadas nas investigações da CPI de 1967. A expansão da fronteira agrícola em áreas de proteção ambiental e unidades de conservação, a incidência da especulação imobiliária, o crescimento da venda ilegal de terras públicas, o aumento da grilagem de terras, a propagação de “laranjas” nas aquisições desse tipo e a aquisição de terras em faixa de fronteira ocorreram de fato no meio rural brasileiro naquela época e a possibilidade de novas ocorrências nesse sentido, guardadas as devidas proporções históricas e geográficas, aponta para a hipótese de que o panorama agrário nacional contemporâneo encerra diversas semelhanças com o cenário existente em meados do século XX, principalmente no que concerne ao controle e fiscalização da apropriação de terras. Além disso, implicações de ordem social, como o aumento do preço dos alimentos e o potencial recrudescimento dos conflitos agrários, foram deixadas de lado nessa e nas demais partes do Parecer em análise, sem que se possa saber o pretexto dessas omissões.

Por último, ressalta-se a declaração emitida pela Associação Brasileira de Celulose e Papel acerca da potencial insegurança jurídica aos investimentos estrangeiros advinda de uma eventual revisão no entendimento da AGU. Aqui se pode inferir a criação/existência de um contraponto, ainda que virtual, entre a insegurança jurídica para o investimento de capital externo e a insegurança jurídica do Estado brasileiro. Tendo em vista os fatos e debates trazidos no decorrer deste texto, emerge a indagação: tal contraponto, que coloca em polos antagônicos os interesses estatais e os do grande capital, configura-se como real ou aparente? De outra parte, questiona-se também, especialmente, a opção do governo federal por revisar os pareceres de 1994 e 1997, e o porquê dele não buscar como outra alternativa, por exemplo, a recomendação de uma propositura legislativa, como sugerido naqueles pareceres e na nota emitida pela consultora Grasiela Moura.

A segunda seção do Parecer de 2008, intitulada *O papel da AGU na análise da questão da aquisição de terras por estrangeiros ou por empresas brasileiras legalmente equiparadas a estrangeiros desde 1994: breve retrospecto* (BRASIL, 2010), se deteve ao esclarecimento das atribuições e prerrogativas das funções da Advocacia-Geral e da Consultoria-Geral da União e, ao mesmo tempo em que esmiuçava tais competências previstas no ordenamento jurídico, o consultor Ronaldo Vieira Junior situava a participação da AGU e a sua relevância dentro daquela disputa normativa institucional, em virtude da própria eficácia de suas tarefas, como na edição de um parecer publicado no DOU. A explicação de como o referido órgão se inseria no debate precedeu a retrospectiva do debate em si realizada nesse item. É devido ao fato desse apanhado já ter sido elaborado nos itens

anteriores que se faz a opção por não reproduzir novamente tal retrospecto neste texto. De semelhante modo, este texto já se ocupou de discorrer sobre as competências e os efeitos das funções da AGU específicas desse caso, razão pela qual se exime de recorrer a esse recurso mais uma vez.

Já na terceira seção, sobre a *Necessidade e possibilidade de revisão: compatibilidade entre o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, e a Constituição Federal de 1988, em sua redação original* (BRASIL, 2010), a AGU, além de realizar um breve resumo dos pareceres antecedentes, detalhando seus fundamentos e conclusões, como já feito neste trabalho, esboçou um caminho metodológico para justificar a estrutura lógica do Parecer em comento. Em primeiro lugar, propunha demonstrar a possibilidade de retirar da Constituição de 1988 a norma sobre a recepção do dispositivo da Lei de 1971, debate travado principalmente no bojo do primeiro parecer (BRASIL, 2010). Mesmo sem ser vinculante, o parecer de 1994 serviu de esteio para o de 1997, esse, por sua vez, já vinculante. A discussão no parecer vinculante, apesar de seus efeitos, possuía natureza meramente formal e acessória, motivo pelo qual era imprescindível, para enfrentar adequadamente a questão, demonstrar ser viável a obtenção de um entendimento diverso daquele extraído do primeiro parecer, cujo teor já era de direito material. Em um segundo momento, cuidar-se-ia do parecer de 1997 e suas considerações e conclusões de natureza formal (BRASIL, 2010). Com essa finalidade, Vieira Junior se utilizaria de métodos clássicos hermenêuticos aplicáveis à exegese constitucional, combinados com recursos específicos de hermenêutica constitucional, entre eles o princípio da unidade da Constituição<sup>31</sup>, o da máxima efetividade das normas<sup>32</sup> e os princípios inseridos no bojo da Constituição de 1988 aplicáveis à matéria (BRASIL, 2010).

A primeira formulação da tese de compatibilidade vertical (recepção) do artigo 1º, § 1º, Lei 5.709/1971 com a Carta Magna de 1988 retomava a redação do já revogado (mas vigente quando do primeiro parecer) artigo 171, II, § 1º, CRFB/1988, a fim de extrair de sua redação restrições genéricas às empresas brasileiras. Nesse trecho, o consultor-geral alegou que a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional constante

---

<sup>31</sup> Sobre o princípio da unidade da Constituição, Barroso (2003, p. 196) comenta que “é precisamente por existir pluralidade de concepções que se torna imprescindível a unidade na interpretação. Afinal, a Constituição não é um conjunto de normas justapostas, mas sim um sistema normativo fundado em determinadas idéias (sic) que configuram um núcleo irredutível, condicionante da inteligência de qualquer de suas partes. O princípio da unidade é uma especificação da interpretação sistemática, e impõe ao intérprete o dever de harmonizar as tensões e contradições entre normas. Deverá fazê-lo guiado pela grande bússola da interpretação constitucional: os princípios fundamentais, gerais e setoriais inscritos ou decorrentes da Lei Maior”.

<sup>32</sup> Acerca da máxima efetividade das normas, Barroso (2003, p. 218) sustenta que o princípio se traduz na “necessidade de dar preferência, nos problemas constitucionais, aos pontos de vista que levem as normas a obter a máxima efetividade ante as circunstâncias de cada caso”.

desse artigo não objetivava apenas conceder estímulos e incentivos à segunda, pois a regra contida na letra do artigo 171, II, § 1º, CRFB/1988 possuía clara acepção restritiva genérica à primeira (BRASIL, 2010). Para atestar isso, reproduziu inicialmente o teor do dispositivo, que dispunha que a lei poderia, em relação à empresa brasileira de capital nacional, estabelecer, sempre que considerasse um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico nacional, condições e requisitos como (a) a exigência de que o controle efetivo estivesse em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no país nas atividades tecnológicas da empresa e (b) percentuais de participação, no capital, de pessoas físicas domiciliadas e residentes no país ou entidades de direito público interno. Em seguida, alvitrou que devido a tal previsão, no caso de lei ordinária considerar o setor indispensável ao desenvolvimento tecnológico do país, o comando da norma desse dispositivo autorizava somente a atuação de empresa brasileira de capital nacional nesse determinado setor, apresentando uma restrição genérica às empresas brasileiras (BRASIL, 2010).

Neste texto, discorda-se desse entendimento, ao menos à luz do artigo 171, CRFB/1988 como um todo, uma vez que não havia vedação expressa ou tácita da atuação da empresa brasileira nos setores voltados ao desenvolvimento tecnológico nacional nesse dispositivo. O que se estabeleceu foram apenas condições e requisitos para os casos em que a empresa atuante no setor de desenvolvimento tecnológico nacional fosse, porventura, brasileira e, ainda, de capital nacional, relativos às suas atividades tecnológicas e à determinação de percentuais específicos de participação no capital já majoritariamente nacional. O dispositivo sequer trazia uma proibição à atuação de empresas estrangeiras nessas situações, por exemplo, pois, de fato, não possuía caráter restritivo, senão condicional dentro das circunstâncias previstas. A empresa ser brasileira de capital nacional não se configurava como um requisito para a sua atuação no setor, mas como uma contingência.

Na tentativa de encampar a tese de restrição genérica à empresa brasileira, Vieira Junior se valeu, inclusive, de uma citação direta de Ives Gandra Martins, constitucionalista cuja análise desenvolvida se opunha frontalmente à tese de conotação restritiva genérica do § 1º do artigo 171 da CRFB/1988. Ao fazê-lo, o mencionado consultor transcreveu apenas os trechos com as palavras “restrição” e “restritiva”, retirando as expressões do contexto de toda a argumentação empreendida. Se reproduzida mais inteiramente, notar-se-á que a restrição a que se refere o trecho da doutrina de Ives Gandra Martins (1989) versava sobre o tratamento preferencial a ser destinado às empresas de capital nacional, e não sobre uma proibição da atuação da empresa brasileira naqueles setores. Muito pelo contrário, o aludido autor, mais do que defender a participação da empresa brasileira de capital estrangeiro nesses setores tidos

como estratégicos com base no texto constitucional, sustentava, por convicção própria, que essas empresas não deveriam ser impedidas de gozar do tratamento privilegiado dirigido, consoante o § 1º do artigo 171 da CRFB/1988, somente às empresas brasileiras de capital nacional, a ver:

Ora, à evidência, tal tratamento diferencial que permite disciplina privilegiada a favor da empresa nacional, só é admissível se a empresa nacional de capital estrangeiro colocar em risco: a) as atividades estratégicas elencadas: b) o desenvolvimento econômico: c) o desenvolvimento tecnológico do país.

Em outras palavras, às empresas nacionais de capital estrangeiro que auxiliarem – e muitas o fazem até mais do que as empresas nacionais de capital nacional – : a) as atividades estratégicas: b) o desenvolvimento do país: c) o desenvolvimento tecnológico nacional, a lei ordinária não poderá impedir que assim continuem agindo, pois não se poderá sobrepor aos princípios maiores da Constituição, tais como o da liberdade de concorrência, da isonomia jurídica, do direito adquirido, da oportunidade de trabalho etc. **Desta forma, não se pode interpretar um princípio constitucional que impõe restrição de direitos, contrariamente à sua finalidade. Sob o fundamento de promover o desenvolvimento do país não se admite que a lei frustrate ou reduza esse desenvolvimento, retirando de empresas capazes de consegui-lo, o direito de concorrer para isso.**

[...] Se, em política, as teses menos convincentes podem ser garantidas, desde que haja força para garanti-las, em Direito os princípios existem ou não existem e a coerência de um sistema só pode ser assegurada na medida em que todos os princípios maiores e menores se harmonizem.

**Por esta razão, o § 1º do art 171 apenas poderá, em termos de restrição futura a ser definida em lei, dar tratamento preferencial a empresas nacionais, se as empresas de capital estrangeiro não tiverem condições de atender ao triplice objetivo, ao lado das empresas nacionais, ou se forem nocivas à nacionalidade. Caso contrário, a lei ordinária não poderá prevalecer sobre os princípios maiores da Constituição, razão pela qual, se as empresas estrangeiras preencherem plenamente o que dispõe o comando superior, poderão atuar sempre, sem tratamento diferencial ou restritivo.** (MARTINS, 1989, p. 79-81, grifo nosso do trecho transcrito pelo autor do Parecer de 2008).

Acessória à proposição do sentido restritivo da norma contida no § 1º do artigo 171 da CRFB/1988, porquanto coubesse à lei ordinária estabelecer futuramente quais setores seriam imprescindíveis ao desenvolvimento tecnológico nacional, o consultor da AGU concebeu a ideia de que tal restrição tinha, ainda, um caráter genérico, visto que não era possível saber, com antecedência, o rol desses setores a serem fixados em lei. Dessa forma, entendendo ter havido no bojo do texto constitucional à época uma restrição genérica à atuação da empresa brasileira, de acordo com Ronaldo Vieira Junior, as restrições impostas a esse tipo de empresa pelo artigo 1º, § 1º, Lei 5.709/1971 haveriam de ser consideradas constitucionais ou recepcionadas pela Constituição federal de 1988, levando-se em conta a compatibilidade entre ambas as orientações (BRASIL, 2010).

O segundo aspecto referente à compatibilidade constitucional do artigo 1º, § 1º, Lei 5.709/1971 englobava a interpretação do artigo 190, CRFB/1988 sob uma perspectiva diversa

daquela do primeiro parecer. A prescrição contida na redação desse dispositivo constitucional teria o propósito de fornecer ao Estado brasileiro “mecanismos de controle sobre a apropriação por estrangeiros, diretamente, ou indiretamente, como na hipótese de pessoas jurídica (sic) cujo controle de fato e de direito, cujo poder de escolha dos dirigentes e fixação dos rumos esteja nas mãos de estrangeiros” (BRASIL, 2010). Do marco regulatório da aquisição e arrendamento de terras por pessoa física ou jurídica estrangeira se extrai, para além dos conceitos, limites, requisitos, procedimentos, competências e outras instruções, a regra que põe em igualdade de condições empresas brasileiras controladas por estrangeiros a empresas estrangeiras, porque tanto em uma quanto em outra, os destinos dos empreendimentos são decididos por estrangeiros (BRASIL, 2010). A medida equiparativa visava a mitigar a vedação decretada no caput do artigo 1º, Lei 5.709/1971, que não admite que pessoa física não residente ou pessoa jurídica não autorizada a funcionar no país adquira imóvel rural no Brasil: “no caso da empresa brasileira equiparada, a norma se refere ao estrangeiro não-residente ou a pessoa jurídica não-sediada, que possuam a maioria do capital social” (BRASIL, 2010). Novamente, chamava-se atenção para o escopo fiscalizador da referida medida, afastando a concepção proibitiva dessa equiparação.

Além disso, o artigo 190 faz parte do Capítulo III da Constituição federal de 1988, *Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária*, e integra, por seu turno, o Título VII, *Da Ordem Econômica e Financeira*, cujo primeiro princípio exposto, presente no artigo 170, I, CRFB/1988, é o da soberania nacional. Por essa razão, o enunciado do artigo 190, CRFB/1988 deveria ser compreendido como uma expressão desse princípio setorial (BRASIL, 2010). Dessa feita, o terceiro argumento em prol da recepção integral da Lei de 1971 forjava a compatibilidade entre o artigo 1º, § 1º, Lei 5.709/1971 e os artigos 170, I; 1º, I; 3º, II; 4º, I, todos eles da Constituição federal de 1988, versando a respeito da soberania, independência e garantia do desenvolvimento nacionais. Relativo à atividade econômica, o princípio da soberania nacional cumpre, na concepção de Eros Grau (2000) e Canotilho (1994), uma dupla função, pois se comporta ora como propósito específico a ser alcançado, ora como um instrumento para tal realização, a de assegurar a todas as pessoas uma existência digna. Nesse sentido, o princípio da soberania nacional encerra uma diretriz e, enquanto tal, sua vigência oportuniza a reivindicação por políticas públicas para instrumentalizá-lo (GRAU, 2000).

Influenciado por essa concepção da soberania nacional como um instrumental norteador da realização de políticas públicas, o consultor da AGU concluiu que o dispositivo agrário em apreço constituía uma manifestação concreta e positivada da efetivação daquele

princípio aplicado à ordem econômica (BRASIL, 2010). Ao passo que limita a possibilidade de apropriação de porções do território nacional, o artigo 1º, § 1º, Lei 5.709/1971 habilitaria o aparelho estatal brasileiro a regular e ordenar a distribuição territorial de acordo com seus interesses e necessidades. Corolário do fundamento da soberania, disposto no artigo 1º, I, CRFB/1988, o princípio da soberania nacional guardaria vínculo ainda com o princípio da independência nacional, previsto no artigo 4º, I, CRFB/1971, e estaria intrinsecamente ligado ao objetivo da República de garantir o desenvolvimento nacional, arrolado no artigo 3º, II, CRFB/1971 (BRASIL, 2010). Segundo o parecerista, a tarefa de conceituar soberania já se apresentava como um desafio, na medida em que essa caracterização vem sendo construída com o passar dos séculos a partir de uma dimensão política que vai se instrumentalizando juridicamente (BRASIL, 2010). Nesse contexto, o consultor se filiava ao que leciona Dalmo Dallari:

De fato, apesar do progresso verificado, a soberania continua a ser concebida de duas maneiras distintas: como sinônimo de independência, e assim tem sido invocada pelos dirigentes dos Estados que desejam afirmar, sobretudo ao seu próprio povo, não serem mais submissos a qualquer potência estrangeira; ou como expressão de poder jurídico mais alto, significando que, dentro dos limites da jurisdição do Estado, este é que tem o poder de decisão em última instância, sobre a eficácia de qualquer norma jurídica (DALLARI, 1983, p. 68).

As orientações doutrinárias abarcadas pelo consultor responsável pelo Parecer de 2008 convergiam no sentido de que a soberania nacional tanto justifica a busca pela efetividade da autonomia e da afirmação política e jurídica estatais enquanto um objetivo, quanto se caracteriza por ser uma expressão da legitimidade do Estado, sobretudo pela via jurídica, com vistas a assegurar o seu desenvolvimento. Dessarte, a equiparação promovida pelo artigo 1º, § 1º, Lei 5.709/1971 seria uma amostra dessa expressão juridicamente operacionalizada e, mormente, se mostrava compatível com os princípios e objetivos da República brasileira dispostos na Constituição federal vigente, rompendo com a dependência econômica sem, no entanto, praticar discriminações de cunho xenofóbico com o estrangeiro (BRASIL, 2010).

Mais adiante, correlato ao debate da soberania, o consultor examinador se prestou à análise da compatibilidade do artigo 1º, § 1º, Lei 5.709/1971 com o artigo 172, CRFB/1988, articulando as *limitações à aquisição de terras por estrangeiros e por empresas brasileiras controladas por estrangeiros e a disciplina, com base no interesse nacional, dos investimentos em capital estrangeiro* (BRASIL, 2010). Reproduzindo a redação do artigo 1º da Lei 4.131/1962, sobre o capital estrangeiro se referir a bens e recursos financeiros que

pertençam a pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior, e combinando com a disposição do artigo 172 da Constituição federal de 1988, relativa à regulação do investimento dessa espécie de capital baseada no interesse nacional via lei infraconstitucional, Ronaldo Vieira Junior concluiu que, atendendo o interesse nacional, o artigo 1º, § 1º, Lei 5.709/1971 disciplinava os investimentos de capital estrangeiro, nesse caso, realizados pela empresa brasileira controlada por estrangeiros não residentes, no mercado fundiário interno (BRASIL, 2010). Até mesmo alguns autores que não coadunavam com a tese acessória de restrição genérica à empresa brasileira no artigo 171, CRFB/1988 e nem com a tese principal de recepção constitucional do artigo 1º, § 1º, Lei 5.709/1971 de Vieira Junior, quando se propuseram a comentar o artigo 172, perfilharam-se do pressuposto principal que as embasavam. Foi o caso de Celso Ribeiro Bastos (s.d.), ao asseverar que

Com efeito, nunca faltou (sic) poderes à União para disciplinar a entrada do capital estrangeiro. A atual Constituição vai mesmo ao ponto de dizer que a lei incentivará o investimento de capitais estrangeiros (Art. 172). Ao disciplinar a entrada desses capitais, a lei poderia direcioná-lo para aquelas áreas de maior interesse nacional. Até mesmo a vedação desses capitais em algumas áreas pode demonstrar-se como legítima. No entanto, o preceito sob comento envereda por outro caminho. Prefere optar pela técnica de conceder proteção e benefícios para empresas brasileiras de capital nacional que satisfaçam os requisitos especificados (BASTOS, s.d., p. 57).

Concorria para a tese de recepção constitucional daquele dispositivo da Lei de 1971, além de o fato dele e o artigo 172 da CRFB/1988 disporem sobre a disciplina do mesmo objeto, a questão referente à vigência desse artigo constitucional em comento *per se*, visto que, mesmo em meio a um ambiente repleto de reformas, o seu enunciado nunca sofrera modificação alguma desde a promulgação da Carta Máxima de 1988. Desde sua entrada em vigor, então, o texto constitucional assistia a sujeição da empresa brasileira, em função da composição de capital estrangeiro, ao regime da Lei 5.709/1971 (BRASIL, 2010).

Diversas entre si as noções de empresa e de capital, se o artigo 172, CRFB/1988 fazia referência aos investimentos de capital estrangeiro também realizados por empresas brasileiras, anteriormente definidas no revogado artigo 171, I, CRFB/1988, logo, não havia limitação do alcance de um dispositivo em virtude da vigência do outro, como advogava Luiz Alberto da Silva (BRASIL, 1999), pois ambos se complementavam. Ademais, outro fator que conferia lastro ao argumento de Vieira Junior era a justificativa do enfoque dado ao capital estrangeiro diante dessa questão em detrimento do debate acerca da nacionalidade da empresa, pois nesse caso, embora fosse brasileira por definição, a empresa teria seus rumos definidos pelos investidores estrangeiros, detentores da maioria de suas ações ou quotas.

Assim, o debate poderia ocorrer alheio tanto à vigência quanto à revogação daquele artigo 171, tendo por base o disposto no artigo 172, CRFB/1988.

Logo após, Ronaldo Vieira Junior recordava no tópico seguinte que a regra genérica de isonomia contida no artigo 5º da CRFB/1988 assegurava a todas as pessoas brasileiras e estrangeiras residentes no país o acesso a direitos e garantias individuais e coletivos sem distinção, entre eles o direito de propriedade. Tal regra, todavia, não era absoluta, sobretudo quando ponderada com os princípios e direitos fundamentais sob tutela constitucional, tais como os da soberania e interesse nacionais e o da proteção a setores estratégicos da economia (BRASIL, 2010). Um exemplo disso era a redação não só do artigo 172, mas também a do artigo 190, CRFB/1988. Além disso, tanto a regra como a mitigação do princípio isonômico genérico diziam respeito ao estrangeiro residente no Brasil. Logo, as restrições a “empresas brasileiras controladas por estrangeiros não residentes ou por empresas estrangeiras não sediadas” (BRASIL, 2010) no país, em face do cotejo proporcionado, seriam recepcionadas em sede constitucional (BRASIL, 2010).

O último argumento em favor da recepção do artigo 1º, § 1º, Lei 5.709/1971 pela Constituição federal de 1988 contemplou o processo legislativo que acarretou a aprovação da Lei 8.629/1993, aquela cuja norma do artigo 23 deu ensejo à consulta do MAARA à AGU em 1994. Como visto anteriormente, a Lei 8.629/1993 tratava, em seu artigo 23, da regulação e imposição de limites a que se referia o artigo 190, CRFB/1988, estendendo as restrições constantes da Lei de 1971, em especial a do artigo 1º, § 1º, às operações de arrendamento rural, além de designar a competência do Congresso Nacional para autorizar arrendamentos e aquisições por pessoa jurídica estrangeira que excedessem os limites de área de 100 MEI (cem módulos de exploração indefinida) ou dos percentuais fixados na Lei 5.709/1971. Nessa etapa do reexame, Vieira Junior propôs um esforço reflexivo a partir da construção do próprio arranjo institucional que culminou na aprovação da Lei 8.629/1993, considerando que o legislador ordinário, ao debater o projeto de lei que propiciou a criação dessa lei e, mormente, ao decretá-la, declarou de forma expressa a recepção de todo o conteúdo da Lei 5.709/1971 por parte do texto constitucional vigente (BRASIL, 2010). Do contrário, não determinaria que se aplicassem aos arrendamentos as restrições, condições, limites e demais procedimentos do regime jurídico imposto às aquisições de imóveis rurais por estrangeiros. E mais, a Lei 8.629 foi sancionada em 1993, cinco anos após a promulgação da Constituição federal de 1988. Caso o Congresso Nacional pugnassem pela não recepção ou pela inconstitucionalidade da Lei 5.709/1971, teria promovido sua revogação no decurso desse processo legislativo, e não a sua ratificação (BRASIL, 2010).

Essa conclusão sobre a Lei 8.629/1993 a que Ronaldo Vieira Junior chegara ao fim da exposição de motivos em prol da recepção do artigo 1º, § 1º, Lei 5.709/1971 pela Constituição federal de 1988 era fundamental para sua tese de compatibilidade entre o dispositivo e a Lei Maior brasileira. Propositamente ou não, o referido consultor da União respondia a Luiz Alberto da Silva e Grasiela Moura que a lei ordinária a ser criada futuramente com vistas a estabelecer limites a empresas brasileiras controladas por estrangeiros, sugerida por esses últimos consultores em suas respectivas peças, já havia sido publicada em 1993 e se tratava da própria Lei 8.629. Aliás, com efeito, a Lei 8.629/1993 nem sequer instituíra um novo regime jurídico para as operações fundiárias com participação estrangeira, apenas confirmava a validade do regime inaugurado pela Lei de 1971 mediante sua produção legislativa. À vista disso, a propositura de um projeto de nova lei nesse sentido seria escusável, em virtude da recepção integral do diploma legal em evidência no Parecer de 2008, atestada pelo Congresso Nacional em 1993.

Finda a elaboração da tese de recepção/compatibilidade constitucional confrontando o entendimento de não recepção do parecer de 1994, passou-se ao estudo do segundo parecer e dos efeitos da EC 6/1995 (BRASIL, 2010). Devido à alegação de Luiz Alberto da Silva em 1997 de que a revogação do artigo 171, CRFB/1988 não se traduzia em um impedimento para que a legislação ordinária pudesse conter restrições e limitações ao capital estrangeiro, *ex vi* a previsão disposta no artigo 172, CRFB/1988 (BRASIL, 1999), Vieira Junior indicou, como feito neste texto, a antinomia entre o primeiro e o segundo parecer. Isso porque

174. Nesse Parecer de 1998 [1997], destaca-se a possibilidade de ser estabelecida restrição ao capital estrangeiro, e aí entendida, também, a restrição ao capital estrangeiro majoritário em empresas brasileiras que adquirem ou arrendam imóveis rurais no Brasil.

175. Sustentava-se, contudo, no citado Parecer nº GQ-181, de 1998 [Parecer AGU/LA-01/97], que tal restrição não poderia ter como veículo o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971. Seria necessária nova iniciativa legislativa que tornasse expresso tal entendimento.

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

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

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

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

180. Não admite, contudo, a recepção do dispositivo da Lei de 1971, por todos os argumentos já expostos (BRASIL, 2010, grifo nosso).

A divergência entre os dois últimos pareceres situava-se, desse modo, na questão formal da impossibilidade da utilização do artigo 1º, § 1º, Lei 5.709/1971 para estabelecer as restrições impostas pela equiparação promovida nesse dispositivo. O segundo parecer asseverava que não poderia ocorrer repristinação nesse caso partindo da premissa de que o referido dispositivo fora revogado pelo ordenamento constitucional de 1988 originalmente por não ter sido por ele recepcionado, e que a revogação do dispositivo constitucional revogador não teria o condão de restaurar a eficácia do que já fora entendido como revogado (BRASIL, 1999). Entretanto, o Parecer de 2008 sustentava tese exatamente no sentido oposto ao da não recepção, razão pela qual a discussão sobre a repristinação deveria ser desconsiderada (BRASIL, 2010). Além disso, mesmo eliminada a distinção de empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional em função da EC 6/1995, remanesceram intocados no corpo do texto constitucional de 1988 os artigos constitucionais anteriormente trazidos no presente item, amparando o entendimento de compatibilidade constitucional daquele dispositivo nesse Parecer (BRASIL, 2010). O consultor Vieira Junior exortou ainda que a equiparação promovida só poderia acontecer no implemento cumulativo de três requisitos para a caracterização da pessoa jurídica brasileira a qual remetia o artigo 1º, § 1º, Lei 5.709/1971: (a) a participação de estrangeiro, pessoa física que seja não residente, ou pessoa jurídica não sediada no país; (b) sendo essa participação a qualquer título da composição acionária de pessoa jurídica brasileira e (c) tendo os detentores dessa participação o “poder de conduzir as deliberações da assembléia (sic) geral, de eleger a maioria dos administradores da companhia e de dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia” (BRASIL, 2010).

Encerrando a lavra do *Parecer CGU/AGU n. 01/2008-RVJ*, o consultor Ronaldo Vieira Junior concluiu a referida Peça jurídica retomando a relevância de situar a sua temática dentro do debate sobre a propriedade da terra, defendendo que havia na Constituição federal de 1988 elementos suficientes para demonstrar o “estabelecimento de parâmetros que assegurassem ao Estado o controle sobre a apropriação do território nacional” (BRASIL, 2010). Como risco da ausência de fiscalização e controle das operações fundiárias envolvendo estrangeiros, o consultor pontuou a desnacionalização não só das terras, mas dos recursos extraídos delas, valendo-se de citação de Pinto Ferreira, que mencionara, como exemplo de tais ameaças, a própria CPI Venda de Terras:

Na história da sociologia rural brasileira tem havido uma constante compra de terras por estrangeiros, o que deve ser evitado, pois tal ocupação de terras é um processo básico de infra-estrutura que leva á (sic) desnacionalização, visto que em tais terras

se localizam importantes jazidas de pedras ricas em minério. Esta ocupação e compra de terras acelerou-se depois do levantamento aerofotogramétrico do território nacional, que permitiu a localização de tais jazidas. Em tão grande extensão esta se realizou que chamou a atenção da opinião pública, pelo que foi instituída uma CPI [...] (PINTO FERREIRA, *apud* BRASIL, 2010).

Além da questão relativa à desnacionalização, Vieira Junior considerou que as restrições contidas no corpo do texto constitucional de 1988 não representavam inovações em face da história constitucional brasileira, tampouco poderiam ser reputadas como as mais rigorosas já existentes, uma vez que, como exemplo, o artigo 153, § 34, EC 1/1969 previa o estabelecimento de condições, restrições, limitações e outras exigências não só ao estrangeiro residente no país, como também a brasileiros interessados em adquirir terras nacionais (BRASIL, 2010). O referido consultor da União citou o caso dos Estados Unidos e do México, países norte-americanos que também optavam pela restrição aos estrangeiros do acesso ao mercado fundiário interno. Por fim, reconheceu que mesmo não sendo a panaceia para todos os problemas referentes à alegada perda de controle estatal do ordenamento territorial brasileiro, o novo entendimento exarado nesse Parecer poderia auxiliar nessa pretensa recuperação, sem, no entanto, gerar insegurança aos negócios jurídicos envolvendo o objeto da análise empreendida (BRASIL, 2010). Isso porque, com o advento da mutação constitucional, teorizada por Jellinek (1991, p. 15-35) como uma reforma da Constituição sem que haja modificação expressa de seu texto, segundo Vieira Junior, o exercício exegético realizado no Parecer de 2008 se dava em face da

(...) alteração, não da letra ou do texto expresso, mas do significado, do sentido e do alcance das disposições constitucionais, por meio ora da interpretação judicial, ora dos costumes, ora das leis, alterações essas que, em geral, se processam lentamente, e só se tornam claramente perceptíveis quando se compara o entendimento atribuído às cláusulas constitucionais em momentos diferentes, cronologicamente afastados uns dos outros, ou em épocas distintas e diante de circunstâncias diversas (FERRAZ, 1986, p. 09)

Vale, nesse momento, retomar o que fora comentado no item 2.1 deste trabalho sobre a aproximação entre a atuação da AGU na emissão de pareceres e as atribuições dos Poderes Judiciário e Legislativo. No que se refere ao primeiro poder e à atividade exercida por seu mais expressivo representante, o juiz, tomando-se por base a diferença entre texto e norma, sendo o primeiro o texto literal tanto da lei quanto de qualquer ato normativo e a segunda o resultado do processo de concretização fática do texto no mundo (MÜLLER, 2005, p. 39), entende-se hodiernamente ser impossível a aplicação direta do texto da lei a um caso concreto, dado que, ao intérprete, sempre será necessário extrair o sentido do texto, criando e

aplicando a norma. Embora a atividade de interpretação exija que o intérprete, ao exercê-la, atribua sentido ao texto, isso não significa que aquele possa atribuir qualquer sentido a esse (STRECK, 2014, p. 276), porquanto a interpretação se limita, ainda, a determinadas condições relativas ao tempo e ao espaço em que ocorre.

Isso posto, a função da atividade interpretativa judicial consiste em “transformar disposições (textos, enunciados) em normas; é meio de expressão dos conteúdos normativos das disposições, meio através do qual o juiz desvenda as normas contidas nas disposições. Por isso as normas resultam da interpretação” (GRAU, 2000, p. 32). Dessa maneira, a distinção entre texto e norma privilegia o intérprete, na medida em que o mesmo texto pode gerar inúmeras normas, até mesmo opostas (DIDIER JR., 2015, p. 41), a depender das circunstâncias históricas e geográficas. Nesse sentido, o comentário de Ferraz (1986) no trecho transcrito anteriormente acerca da teoria de Jellinek (1991) torna o fenômeno da mutação constitucional e a atividade de interpretação judicial, no mínimo, sinônimos entre si, visto que ambos recaem sobre a produção da norma, mantendo o texto intacto. Aceita a diferenciação entre texto e norma, a mutação constitucional clássica corresponderia à própria interpretação judicial. É precisamente da equivalência entre os conceitos de mutação constitucional – recurso apontado e adotado pelo consultor Ronaldo Vieira Junior no Parecer de 2008 – e de interpretação judicial, isto é, uma atividade outorgada ao magistrado, que se observa as semelhanças entre as atuações da AGU na emissão de pareceres para a Administração Pública federal e as do Poder Judiciário.

Além disso, as conclusões do *Parecer CGU/AGU n. 01/2008-RVJ* converteram-se em norma vinculante para todos os entes da Administração Pública federal depois do entendimento ter sido adotado pelo advogado-geral da União, Luís Inácio Lucena Adams, sob a forma do *Parecer n. LA-01/2010*, em 19 de agosto de 2010, e após ser publicado no DOU quatro dias depois. Por seu caráter obrigatório e obtenção da “força de lei”, percebe-se que os encaminhamentos do Parecer de 2008, ao adquirir um status normativo vinculante, incorporam um elemento particular da própria noção de legislação, motivo pelo qual há projetos de lei que pretendem revogar a Lei 5.709/1971 e dar ensejo a um novo regime jurídico para a aquisição e arrendamento de terras no Brasil, assim como indicado na introdução desta seção.

A despeito da natureza administrativa da orientação normativa endossada pela AGU por intermédio de seus pareceres, não se pode confundir a situação jurídica da aquisição de terras por estrangeiros atualmente com aquela verificada até a década de 1960 e analisada no item 1.1 deste trabalho. Embora obrigue apenas os órgãos da Administração Pública, como o

INCRA e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a determinação extrajudicial corrente se ampara em um marco legal próprio voltado à matéria, fruto das investigações e conclusões da CPI Venda de Terras. Malgrado seu papel decisivo na criação do regime jurídico da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no país, nenhum dos pareceres destrinchados nesta seção fez referência direta à CPI, bem como não houve a comprovação de que os riscos da liberação irrestrita da aquisição e arrendamento de terras apontados por essa Comissão foram superados a partir da vigência daquele regime. Muito pelo contrário, ainda que não mencionasse diretamente a CPI, ao considerar o mercado fundiário um setor estratégico geopolítica e economicamente para o Brasil, o Parecer de 2008 levantou uma série de riscos sinalizados pela CPI de 1967 e, mais do que isso, indicou novas ameaças em potencial dessa flexibilização.

Nesse sentido estratégico, o terceiro Parecer, diferentemente dos dois anteriores, anunciou que o ponto de partida da disputa normativa acerca da Lei 5.709/1971 e da aquisição de terras por estrangeiros no geral seria e sempre deveria ser a propriedade da terra. Apesar desse reconhecimento, o debate travado naquele Parecer, com vistas a enfrentar as conclusões desses, se deteve a uma apreciação jurídica com base na nacionalidade da empresa e na procedência do capital, assim como em 1994 e 1997. O novo enfoque permitiu, no entanto, encontrar cláusulas constitucionais que, independentemente da eliminação ou manutenção do conceito de empresa brasileira no ordenamento constitucional, assegurassem tal disciplina e regulação tendo por base o investimento de capital estrangeiro, nesse caso, no mercado de terras nacional. O exemplo mais emblemático dessas cláusulas foi o artigo 172, CRFB/1988. Outros dispositivos poderiam, de semelhante modo, ser utilizados para fundamentar o entendimento atual, abrangendo ainda o aspecto agrário, tais como os enunciados dos artigos 184 a 186 da CRFB/1988 sobre a função social da propriedade da terra, uma vez que, presente a especulação fundiária fruto de uma flexibilização das restrições à compra e arrendamento de terras por estrangeiros, o cumprimento da função social do bem terra fica ameaçado tanto em função dos seus requisitos socioambientais quanto dos produtivos.

Ante todo o exposto, a análise proposta nesta seção contempla a importância da averiguação, ao menos do ponto de vista legal e normativo (sem pretender realizá-la no plano da eficácia e da efetividade), do estado da arte jurídico das restrições às operações fundiárias com participação estrangeira no Brasil. Contudo, é devido às limitações apresentadas pelo debate de natureza jurídica, voltado à produção de uma realidade, mas que não tem como finalidade propriamente dita a descrição da realidade que ambiciona transformar, que desenvolver-se-á, na seção seguinte, um debate teórico referente à temática deste trabalho, a

fim de demonstrar se ainda hoje subsistem os riscos apurados no decurso das investigações da CPI Venda de Terras a partir de uma flexibilização ou liberação discricionária da aquisição de terras por estrangeiros no país.

### **3 O DEBATE ATUAL DA AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL**

#### **3.1 O capital estrangeiro e a segurança nacional**

A aplicação do capital estrangeiro no ambiente rural brasileiro, mais do que uma presença percebida em diversos momentos pela historiografia nacional, foi uma alternativa concebida como uma necessidade ao desenvolvimento socioeconômico do país por segmentos sociais em ascensão política e social no século XX. Entretanto, a defesa da inversão direta do capital financeiro inter e transnacional na esfera agrária interna não se restringiu àquele período. Não por acaso, os debates institucionais sobre a aquisição de terras brasileiras por não nacionais travados no decurso das investigações da CPI Venda de Terras na década de 1960 e no bojo dos pareceres da AGU entre 1990 e 2010 assumiram a importância de realizar a abordagem da temática sob uma perspectiva de natureza predominantemente econômica em detrimento de outros enfoques, tais como os de cunho geopolítico, mais particularmente, o da segurança nacional.

A formação do complexo agroindustrial<sup>33</sup> durante o regime autoritário iniciado em 1964 e o seu papel decisivo no processo de acumulação de capital no Brasil naquele cenário, bem como a relevância da atuação da indústria aliada ao investimento de capital financeiro no setor agropecuário para a macroeconomia nacional na atualidade definiram e definem, ainda nos dias de hoje, a minimização dos riscos outrora assinalados, relativos ao extravio do domínio do Estado brasileiro sobre parcelas do território nacional, tal qual de seus recursos naturais. A superação desse viés geopolítico enquanto fator de proibição da aquisição de terras por estrangeiros no país não impediu, contudo, a regulação da matéria também sob o mote da segurança nacional, como destacado nas seções anteriores.

Isso se explica em função da estratégia de apropriação do discurso sobre a segurança do território nacional como consequência da implantação de um projeto de desenvolvimento socioeconômico que, embora tenha sido efetuada no caso em tela pelo governo militar durante a ditadura empresarial-militar entre os anos de 1964 e 1985, não teve origem nesse período, tampouco seu uso foi exclusivo dos agentes governamentais na arena política brasileira do

---

<sup>33</sup> Geraldo Müller (1989) descreveu o complexo agroindustrial, o “CAI”, como “um conjunto formado pela sucessão de atividades vinculadas à produção e transformação de produtos agropecuários e florestais” (MÜLLER, 1989, p. 45). Para esse autor, a denominação enfatiza a “interdependência entre indústria para a agricultura, agricultura e agroindústria. Ao fazê-lo, insiste na perda do antigo caráter autônomo da agricultura bem como da capacidade decisória dos grupos sociais rurais” (MÜLLER, 1989, p. 50).

século XX. A associação entre a segurança e o desenvolvimento nacionais no plano discursivo se materializou com o incremento do modelo de industrialização baseado na maior presença do capital estrangeiro. Em curso no Brasil pelo menos desde o Estado Novo, tal processo teve como epítome o governo de Juscelino Kubitschek (MOREIRA, 2003, p. 161) e se ampliou e intensificou durante a ditadura civil-militar (SINGER, 1984, p. 225).

O modelo de industrialização do tipo capitalista em referência fez parte do projeto político conhecido como nacional-desenvolvimentismo, cujo perfil nacionalista se voltava à defesa discursiva dos interesses, da integração, das forças e do desenvolvimento adjetivados como nacionais para o enriquecimento do país a partir do avanço da ampliação do parque industrial brasileiro, com vistas a suplantar a situação de dependência econômica das nações periféricas em que se encontrava o Brasil (MOREIRA, 2003). A burguesia nacional seria, portanto, o grupo responsável por dirigir esse processo e, para seu aprofundamento, o sistema industrial almejado por esse plano tinha como diretrizes, de um lado, o incentivo aos investimentos privados de capital nacional e estrangeiro para expansão do complexo industrial; de outro, a resolução dos problemas estruturais que impediam o incremento industrial, via investimento estatal na infraestrutura nacional (LAFER, 2002). De acordo com os setores progressistas em meados do século XX – em grande parte, apoiadores do governo JK (1956-1961), maior expoente do projeto nacional-desenvolvimentista brasileiro (MOREIRA, 2003) –, o empecilho para a realização da tarefa de alcançar o desenvolvimento nacional estava na prevalência do modelo agroexportador, porquanto,

Embora hoje a idéia (sic) de “desenvolvimento nacional” nos pareça ampla e imprecisa para qualificar um projeto social específico, o fato é que, para os contemporâneos do governo JK, o conceito tinha um sentido muito claro: industrialização. Não se confundia, desse modo, com a idéia (sic) de um processo de desenvolvimento baseado exclusiva ou prioritariamente no setor agropecuário.

[...] Além de defenderem a industrialização e de criticarem abertamente o modelo agrário-exportador precedente, os progressistas ainda compartilhavam uma outra avaliação: identificavam a oligarquia latifundiária como o maior “vilão” nacional, pois consideravam-na capaz de inviabilizar o aprofundamento do desenvolvimento industrial. Para eles, a elite agrária ainda era um bastião defensor da economia agrário-exportadora pouco interessada na industrialização, e cujos latifúndios, além disso, inibiam a formação de um mercado interno consumidor de industrializados.

Os políticos progressistas, fossem eles reformistas sociais ou simplesmente liberais interessados no aprofundamento do capitalismo industrial, eram unânimes quanto à crítica ao latifúndio. Presumiam que, na ausência de um processo distributivo de terras (reforma agrária), capaz de elevar o padrão social e econômico das massas rurais, dificilmente a industrialização nacional seria bem-sucedida, pois tornar-se-ia sufocada pela ausência de mercado interno consumidor (MOREIRA, 2003, p. 167-168).

Se, para os segmentos políticos progressistas, o sentido de desenvolvimento nacional estava diretamente atrelado à industrialização, a crítica ao cenário socioeconômico brasileiro se complementava pela oposição ao modelo oligárquico latifundiário de distribuição de terras, uma vez que concentrava o poder e a renda necessários ao incremento industrial sob o jugo das elites agrárias, que por detê-los, poderiam inviabilizar tal processo industrial caso assim desejassem. Por essa razão, aqueles setores partiam da premissa de que apenas uma reordenação fundiária, isto é, uma reforma agrária, por assim dizer, poderia ampliar o mercado consumidor interno de tal modo que o impulsionamento do plano de desenvolvimento industrial lograsse sucesso. Formado em torno dessas duas pautas comuns entre os segmentos sociais progressistas, o *movimento nacionalista*, “um importante fenômeno social, político e ideológico da experiência democrática de 1946 a 1964” (MOREIRA, 2003, p. 168), compunha a ala de adeptos do nacional-desenvolvimentismo, sem prejuízo da filiação de políticos progressistas a outro projeto que, a despeito de também possuir alcunha que remete ao ideário de nacionalismo e de compartilhar de algumas críticas e pressupostos do projeto social anteriormente descrito, rechaçava, entre outros aspectos, a presença do capital estrangeiro no processo de industrialização em andamento.

O nacionalismo econômico enquanto plataforma social de desenvolvimento representava o lado dos nacionalistas mais reformistas e radicais do referido movimento, cujo principal ponto de dissenso com o programa nacional-desenvolvimentista era a inversão direta de capital estrangeiro no processo de industrialização delineado à época. A execução do plano de metas de Juscelino Kubitschek dependia da emissão de papel moeda e da atração de empresas transnacionais para se instalarem no país, devido à incapacidade da poupança interna de cobrir os gastos do programa de governo e da corrente alternativa de inversão direta de capital em economias em crescimento, em vez da realização de sucessivos empréstimos de governo a governo (MOREIRA, 2003, p. 171). Como fruto disso, a economia brasileira experienciou o aumento da inflação e o alargamento da participação do capital inter e transnacional em meados do século XX, ocasionando o descontentamento de alguns setores nacionalistas e progressistas com a implementação da plataforma nacional-desenvolvimentista (MALAN, 1984). Ademais, os nacionalistas econômicos assentavam sua crítica em bases sociais populares, alegando que a inversão daquela espécie de capital não acarretaria a criação de um mercado interno, suprimindo as necessidades de consumo da população brasileira, mas na exploração dessa como mão de obra mal remunerada em benefício da burguesia nacional, unida e alinhada com os ditames do grande capital.

Diante disso, era fundamentalmente a dimensão de classe que demarcava o conflito entre nacional-desenvolvimentistas e nacionalistas econômicos, visto que esses pregavam a aliança dos setores sociais populares como o proletariado e o campesinato para a construção do projeto de industrialização a partir de reformas estruturais, como a relativa à questão agrária, a fim de proporcionar “a ampliação da qualidade de vida e de trabalho da maior parte possível da população rural e urbana” (MOREIRA, 2003, p. 172). A proposta nacionalista econômica consistia em recorrer aos empréstimos de governo a governo, formando um tipo de capitalismo estatal, em que o Estado se consolidaria como o maior investidor nacional e, assim, coordenaria o desenvolvimento econômico do país. Na ausência dessa alternativa, os nacionalistas econômicos sugeriram, em termos jurídicos, a disciplina do investimento de capital estrangeiro no controle da remessa de lucros, *royalties* e dividendos, além do monopólio estatal em setores estratégicos da economia (MOREIRA, 2003). Vale recordar que, na seção anterior deste trabalho, foi possível observar, de maneira similar, a proposição de disciplinar a aplicação de capital estrangeiro na economia nacional, em especial nos setores considerados estratégicos para o Estado. Tal proposta foi acolhida no texto constitucional original de 1988 e permanece intacta até hoje, constituindo a principal tese do Parecer de 2008 para consignar a recepção integral do expediente legal vigente da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil pela Carta Política de 1988, assim como sua consequente permanência no ordenamento jurídico brasileiro.

De forma diversa dos nacional-desenvolvimentistas, os nacionalistas econômicos também marcavam posição contrária à intensificação do investimento do capital estrangeiro sob o fundamento de que esse artifício teria o condão de engendrar novas configurações de dependência nacional ante os países industrializados, tal qual a situação de exportação de produtos agrícolas fizera até aquele momento (MOREIRA, 2003). Seja por esse ou aquele projeto de desenvolvimento social, a ideia de nacionalismo se subsumia à viabilização do processo de industrialização, e o problema da dependência se situava na atuação dos ruralistas brasileiros em conjunto com o capital inter e transnacional.

As oligarquias rurais, por sua vez, formavam uma plataforma com pautas canalizadas na expansão das fronteiras agrícolas em áreas onde o potencial agropecuário permanecia inexplorado. Tais regiões se encontravam geograficamente distantes dos grandes centros urbanos e, por conseguinte, também não estavam integradas à dinâmica socioeconômica dessas cidades (MOREIRA, 2003). Eis porque a operação Brasília, enquanto construção de uma nova capital federal no interior do país e inauguração de um cruzeiro rodoviário interligando as diferentes regiões do Brasil, significou não somente uma integração territorial

e econômica do sistema produtivo nacional. Representava o ponto de confluência e ensejava a conciliação entre os projetos nacional-desenvolvimentista e ruralista à época, instalando um arranjo de estabilidade política durante o governo JK, primeira ocasião em que os interesses industriais e ruralistas se fundiram efetivamente. Em conjunto com o estímulo à expansão do parque industrial brasileiro, a transferência da capital federal para o interior do Brasil e as novas estradas acarretaram a valorização imobiliária das terras sob o domínio dos ruralistas, além da possibilidade de ampliação da fronteira agrícola rumo ao Centro-Oeste e Norte do país. Curiosamente, segundo Vânia Moreira (2003, p. 159), a construção de Brasília “só foi incorporada ao Plano de Metas durante a campanha presidencial, mas rapidamente se transformou em uma das prioridades de Juscelino”. O apoio ruralista à medida enxergava as oportunidades de ganhos oferecidas pela criação da nova malha rodoviária e alimentava as expectativas desse setor de articular um novo pacto produtivo entre os segmentos agrário e industrial.

De certo modo, o ramo agropecuário nacional já vinha passando por uma série de transformações desde a crise de 1929, devido ao refluxo das exportações de *commodities* agrícolas. No plano internacional, a economia brasileira, cujo caráter era essencialmente agroexportador até então, viu eclodir um surto de industrialização e, à medida que se consolidava gradativamente, repercutia no crescimento do setor agrícola, que se reformulou para o atendimento da demanda interna. Entre as décadas de 1940 e 1950, já era possível observar esse quadro de mudanças, a indústria já figurava como destaque no desenvolvimento econômico e o mercado interno agrícola apresentava um crescimento mais dinâmico quando comparado à demanda externa (IANNI, 1988; SZMRECSÁNYI, 1984). Sem embargo, a agricultura voltada para a exportação se mantinha como um pilar em termos macroeconômicos, em virtude da atração de divisas para o país (MOREIRA, 2003, p. 178), imprescindíveis, por sinal, ao incremento industrial cobiçado pelos segmentos que se denominavam nacionalistas.

Fato é que a diversificação experimentada pelo setor agrário foi fruto da adaptação do bloco ruralista às novas tendências e expectativas com relação à industrialização brasileira, visando, sobretudo, a estabelecer um novo pacto político que o possibilitasse coordenar o processo de desenvolvimento do país de modo a conjugar suas demandas aos objetivos do emergente bloco industrial. Além disso, a bancada ruralista à época incorporou à sua linguagem o discurso da modernização, adjacente ao fator da industrialização, para se posicionar diante de temas como a reforma agrária, reduzindo-a, nas palavras de Afonso Ribeiro Neto em carta lida e ratificada pela ala ruralista na Câmara dos Deputados, à

“formação de grandes unidades altamente produtivas, dotadas de assessoria técnica moderna, grandemente capitalizadas” (MOREIRA, 1998, p. 356).

A reforma agrária para os ruralistas daquele período implicava em industrializar o processo agrícola sem, contudo, redistribuir terras, mas condicionando, de certa forma, o direito de propriedade à produção agroindustrial. Alguns anos mais tarde, a aprovação do Estatuto da Terra pelos militares em 1964 e a consequente consagração do instituto da função social da propriedade da terra vinculado ao requisito de produtividade confirmariam a primazia do complexo agroindustrial como modelo de “reforma agrária conservadora” (DELGADO, 2012), em detrimento da redistribuição fundiária. Mesmo assim, a plataforma ruralista ainda pleiteava tradicionalmente a manutenção da conformação latifundiária, bem como vetavam o implemento de medidas progressistas e mais populares, como “o voto do analfabeto, o imposto territorial progressivo sobre as grandes propriedades, que afetaria principalmente os latifúndios improdutivos, e o Estatuto do Trabalhador Rural, que estenderia aos homens e mulheres do campo os direitos sociais e trabalhistas já então conquistados pelos trabalhadores urbanos” (MOREIRA, 2003, p. 180).

Diante desse panorama, as principais pautas do projeto ruralista diziam respeito à integração da indústria com a agropecuária, à modernização tecnológica da agricultura e à continuidade do regime de grandes propriedades rurais. Não apresentavam objeção alguma ao programa desenvolvimentista de industrialização, ao contrário do que alegavam os grupos progressistas. A falsa contradição entre o projeto nacional-desenvolvimentista e os interesses ruralistas ficava ainda mais evidente quando observada a composição da demanda do setor rural àquela altura, pois a própria intensificação da atividade industrial ampliava o consumo interno de insumos produzidos no campo (MOREIRA, 2003). Nesse sentido, relacionada à aspiração de independência e desenvolvimento econômico do país, a própria noção de nacionalismo como sinônimo de industrialização acabava por situar também os agraristas entre os promotores desse status ambicionado por diferentes grupos daquele período, mesmo que ambas as produções, a industrial e a agrícola, contassem financeiramente com o subsídio do capital internacional.

A estratégia discursiva nacional-desenvolvimentista de usar o *nacionalismo* e suas expressões derivadas como correspondentes imediatos de *independência*, *desenvolvimento*, *soberania*, *crescimento* e *autonomia* do país tendo por base, por seu turno, o implemento da industrialização, ainda que financiada predominantemente pelo capital estrangeiro, continuou a ser reproduzida em diferentes momentos na história brasileira. Não raro, durante a CPI Venda de Terras, os agentes militares avaliaram que, longe de representar uma ameaça, o

capital vindo do exterior era bem-vindo na economia brasileira, desde que viesse para proporcionar desenvolvimento, financiando a produção agroindustrial em larga escala. Nesse sentido, se manifestaram Afonso Augusto de Albuquerque Lima (BRASIL, 1970, p. 46), João Walter de Andrade (BRASIL, 1970, p. 31), César Cantanhede (BRASIL, 1970, p. 17-18) e Jerônimo Dix-Huit Rosado (BRASIL, 1970, p. 33-36) em seus depoimentos prestados à CPI de 1967, em trechos já transcritos direta ou indiretamente no item 1.4 deste trabalho. Na mesma direção, os membros da CPI Venda de Terras, nas considerações finais do Relatório Veloso, se pronunciaram quanto às implicações da alienação de terras a estrangeiros referentes ao setor econômico, aduzindo que caso

Eliminada a especulação imobiliária ora existente, não resta a menor dúvida de que, do ponto de vista econômico, é benéfica a venda controlada de terras a estrangeiros. Além de capitais externos serem aplicados na região [amazônica], terras até então inaproveitadas podem tornar-se altamente produtivas, com a introdução de técnicas modernas e eficientes que o colono nacional, de um modo geral, desconhece (BRASIL, 1970, p. 09).

Ademais, também a título de recapitulação do referido item, segundo os agentes do governo, a alocação de capital estrangeiro no campo brasileiro favorecia a “ocupação econômica” das glebas a serem aproveitadas, o que, aos olhos dos militares lotados nos mais altos cargos do Poder Executivo à época, funcionava como uma medida de segurança nacional, sobretudo no tocante à Amazônia, no sentido de assegurar o domínio territorial da referida região pelo Estado brasileiro. Tanto a infraestrutura quanto a operação da atividade agroindustrial em si precederiam o povoamento e a ocupação efetivos dos “espaços vazios”, possíveis focos de risco e mais vulneráveis à medida de sua proximidade com a faixa de fronteira do país (BRASIL, 1967a; BRASIL, 1970). Em decorrência disso, as diretrizes do plano militar de desenvolvimento social deram ensejo ao segundo momento de mescla dos objetivos do setor industrial às reivindicações e aspirações do bloco ruralista. Dessa feita, a integração dos dois setores ocorreu por meio da exploração direta da terra, cuja produção agrícola era direcionada ao mercado externo e viabilizada através do consumo de produtos industrializados sob a forma de máquinas e outros insumos. Durante esse período, a agricultura acumulou diferentes funções em face do sistema produtivo capitalista. De produtora de insumos e alimentos a custo acessível para as cidades, passou a exercer os papéis de consumidora de itens transformados pela indústria, bem como de geradora de divisas a fim de diminuir o déficit e equilibrar a balança de pagamentos (MAIA, 2013).

Os dois primeiros pareceres da AGU na década de 1990 escrutinados na segunda seção deste estudo partilhavam de semelhante entendimento quanto à inversão de capital estrangeiro, em especial das empresas constituídas sob as leis brasileiras e com sede e administração no Brasil. Nesses casos, a participação estrangeira não poderia sofrer restrições de ordem legal, fazendo as vezes de pessoa jurídica brasileira, enquanto essa nomenclatura perdurou no ordenamento jurídico nacional. Essa perspectiva também não se tratava de uma inovação daquele certame institucional. Em 08 de novembro de 1967, o superintendente da SUDAM, João Walter de Andrade, quando perguntado sobre a presença estrangeira na economia nacional, dirigiu ao deputado Márcio Moreira Alves uma fala similar às primeiras interpretações da AGU, que iriam ao seu encontro quase três décadas mais tarde. Vale a reprodução do trecho:

Exatamente, a pergunta do nobre Deputado é sobre como nós encaramos a participação estrangeira. Encaramos sinceramente, desejosos que ela venha, porque de braços abertos nós nos encontramos. E precisamos dar a esses homens as mesmas condições para que se sintam nivelados nos seus direitos e, conseqüentemente, nós possamos exigir deles aquilo que exigimos dos brasileiros. É uma condição que nós colocamos como altamente significativa e prioritária, para que tenhamos bastante moral em exigir desses homens o cumprimento da lei: não abrir exceção. Evidentemente, o grupo que aqui se instala se registra de acordo com todas as exigências da lei. Conseqüentemente, ele participa como uma pessoa jurídica nacional (BRASIL, 1970, p. 31).

Essa, porém, não corresponde à interpretação mais recente da AGU. Conforme o referido órgão, o tratamento desigual dos capitais nacional e estrangeiro, particularmente no acesso ao mercado imobiliário de terras brasileiras, além de encontrar respaldo constitucional, caracteriza uma medida de resguardo dos recursos do território nacional. Sob o mesmo pretexto da soberania, independência, segurança e desenvolvimento nacionais, a AGU emitiu o seu terceiro parecer sobre o assunto, mantendo as restrições da participação do capital estrangeiro nas operações do mercado fundiário interno constantes da Lei 5.709/1971, valendo-se da presença desses termos em cláusulas constitucionais que, no entanto, não os conceituam. Mais próxima do pensamento nacionalista econômico, essa concepção também estava presente em outros órgãos da Administração Pública federal naquele momento, como o INCRA, cujo então presidente, Rolf Hackbart, sustentou que a limitação da aquisição de terras por estrangeiros “não se trata de xenofobia. O ponto central é a proteção da soberania nacional” (VENDA..., 2008). Por vezes, parece mais simples compreender a real conotação dada a essas expressões pelo que os grupos que se apoderam delas rejeitam do que propriamente pelo que defendem.

Em contrapartida, as tentativas de revogar o regime jurídico vigente e de derrubar o entendimento atual sobre a matéria não se abstêm de utilizar os mesmos termos abarcados por esse debate. A justificação do Projeto de Lei n. 2.963, de 2019, de autoria do senador Irajá, que busca flexibilizar as restrições da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil, traz elementos discursivos que, inclusive, remetem ao projeto nacional-desenvolvimentista e ao plano dos militares no governo entre 1960 e 1970, no que tange à atração de agroindústrias transnacionais, além de se apropriar do vocábulo “desenvolvimento”, como pode ser percebido no excerto transcrito a seguir:

O projeto de lei apresentado tem como objetivo a adequação e a modernização da legislação brasileira, para possibilitar a aquisição e o uso de imóvel rural por estrangeiro no Brasil, mantendo a soberania nacional conforme estabelecido pela Carta Magna e legislações.

Nos últimos 50 anos o Brasil e o mundo passaram por diversas mudanças e chegamos a um ponto onde se faz necessária a construção de novos critérios e mecanismos alinhados aos desafios do modelo econômico atual.

Possibilitar o ingresso de agroindústrias transnacionais no Brasil voltadas para o desenvolvimento da cadeia produtiva agrícola de longo prazo, que agreguem valor, gerem mais empregos e aumentem a qualidade e a quantidade da produção agrícola brasileira é, com certeza, um passo importante para o desenvolvimento sustentável de longo prazo que que (sic) nós brasileiros há muito almejamos (BRASIL, 2019, p. 07).

Diante da amplitude e da complexidade que envolvem tanto a utilização das expressões relativas ao nacionalismo quanto a tarefa de situá-las dentro de um espectro de significados e de posições políticas, conclui-se a inviabilidade de se discutir dentro do arranjo institucional a flexibilização, a manutenção das restrições, ou até mesmo a liberação irrestrita da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil sob o prisma da segurança nacional. A variação de conotações que essa e as demais expressões nesse sentido podem assumir em função do período histórico em que se inserem e do grupo político que as utiliza impossibilita tal avaliação por critérios e categorias verificáveis fora do aspecto meramente ideológico. Não é incomum ver atores políticos contemporâneos reproduzindo noções antagônicas desse conceito, tampouco há um consenso sobre o modo de operacionalizar essas ideias, seja entre os membros de um mesmo setor, seja entre diferentes segmentos políticos e sociais. Além disso, pelos discursos trazidos, nota-se que a própria concepção de segurança nacional frequentemente aproveita de outros termos correlatos do nacionalismo que igualmente não possuem dimensão e definição tão translúcidas.

Mesmo em termos geopolíticos, a segurança nacional pode se relacionar com diferentes categorias, como a (perda) de território, a (deterioração) da governança, entre

outros aspectos da proteção dos sistemas político, jurídico, econômico e social de um Estado. Essas categorias não deixam de exibir componentes de difícil caracterização, e ainda podem excluir umas às outras a partir de um determinado uso da referida locução. Mais do que excluir categorias, a utilização desse marcador geopolítico pode ainda excluir grupos humanos, discriminá-los, criminalizá-los e até mesmo exterminá-los. As considerações formuladas por este trabalho, porém, não impedem outras ou esgotam todas as possibilidades de exame da questão a partir dessa perspectiva. Uma delas seria, por exemplo, identificar, dentro de uma disputa entre grupos coexistentes, as diversas noções de segurança nacional em jogo, buscando reconhecer a concepção vitoriosa diante de um arranjo de fato único ou de fatos relativos a um mesmo conflito, com recorte temporal específico desse quadro. Essa tarefa excede, todavia, a finalidade deste trabalho. Por último, pelo propósito principal deste estudo ser o de indicar a superação ou permanência dos riscos da desregulamentação da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil, por ora, o desfecho mais cauteloso para realizar tal indicação aponta para a incapacidade de tratar a temática tendo como parâmetro as elaborações sobre segurança nacional.

### **3.2 As produções teóricas nacionais sobre a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil**

A repercussão social e o retorno ao debate sobre a (des)regulamentação e os riscos da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil foram contemporâneos da edição do *Parecer CGU/AGU n. 01/2008-RVJ*, que, acolhido sob a forma do *Parecer n. LA-01/2010*, só foi publicado em 2010. Entrementes, também começaram a surgir no país as primeiras reflexões teóricas sobre o tema e os dois autores brasileiros que alcançaram maior destaque entre as publicações acadêmicas sobre a temática da aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros à época foram o sociólogo Sérgio Sauer e o geógrafo Ariovaldo Umbelino de Oliveira. Enquanto esse opta por debater a questão fazendo referência à noção tradicional de “aquisição de terras por estrangeiros”, aquele subsume essas operações a um fenômeno mais amplo, denominado de *land grabbing*. É interessante notar que as próprias escolhas dos respectivos autores pela expressão que lhes parece mais adequada dão indícios de suas posições acerca da discussão levantada. Convém, então, tratar dos encontros e desencontros dessas posições mais adiante, para conferir mais complexidade ao referido debate que encerra a problemática aqui proposta.

Apesar das produções teóricas iniciais terem sido lançadas em 2010, apenas em 2016, um desses teóricos, Sérgio Sauer, em parceria com Saturnino Borrás Jr., realiza revisão de literatura mais extensa acerca do significado do termo *land grabbing* (SAUER; BORRAS JR., 2016), conceito que extrapolaria as versões clássicas de aquisição e arrendamento de terras. Para Sauer e Borrás Jr.:

Diante das dificuldades conceituais – que não se reduzem a problemas linguísticos –, a melhor opção (certamente com baixo apelo midiático) é traduzir “*land grabbing*” como apropriação de terras. Em primeiro lugar, *apropriação* descreve o fenômeno porque “[...] implica na transferência de propriedade, de direitos de uso e do controle” sobre terras que eram “propriedades pública ou privada” (FAIRHEAD; LEACH; SCOONES, 2012, p. 238 apud SAUER; BORRAS JR., 2016, p. 13). A transferência pode se dar via diferentes tipos de transações – legais, ilegais ou mesmo não legítimas –, o que não necessariamente implica em compra, pois há muitos casos de *leasing* ou arrendamentos, mas sim no controle sobre terras e sobre recursos.

[...] Nesse sentido, ampliando a compreensão de apropriação para além de transações de compra de terras, a Land Matrix utiliza (como um critério nos levantamentos e pesquisas) a noção como “[...] transferência de direitos de uso, de controle, ou de propriedade da terra por meio de venda, arrendamento ou concessão” (SASSEN, 2012, p. 30 apud SAUER; BORRAS JR., 2016, p. 13).

Segundo, conceitualmente, *apropriação* está diretamente relacionada a processos interrelacionados e interdependentes de acumulação e expropriação (SAUER; BORRAS JR., 2016, p. 13, grifos dos autores).

Esses autores reconhecem, portanto, que a apropriação de terras não se trata de um fenômeno novo na agenda econômica mundial. Avaliam ainda que as primeiras publicações sobre o assunto ganharam mais consistência teórica à medida que despontavam diferentes interpretações sobre a diversidade de modalidades de apropriação de terras. As novas produções teóricas passaram a delinear especialmente a caracterização e a abrangência dessas apropriações e, ainda, elaboraram de modo mais contundente em que aspectos o fenômeno se constitui em uma novidade (SAUER; BORRAS JR., 2016, p. 14). Em uma perspectiva histórica, a dimensão de novidade desses processos de expropriação/apropriação, desse modo, seria um reflexo das condições de acumulação de cada período histórico, marcado, atualmente, pela confluência de diversas crises – alimentar, energética, climática, financeira, etc. (MEHTA; VELDWISH; FRANCO, 2012, p. 195 apud SAUER; BORRAS JR., 2016, p. 15).

Foi diante de um quadro de confluência de crises que a questão apareceu no Brasil. Avessa à estabilidade da norma jurídica, a conjuntura agrária dos anos 2000 apresentou-se como um período acentuadamente dinâmico no que diz respeito a essa temática. A crise dos alimentos e a expansão dos agrocombustíveis ocasionaram a elevação dos preços das terras no país, em razão da recuperação das cotações das *commodities* no mercado internacional. A

produção em alta e a intenção de plantio recorde para a temporada atraíram a atenção de estrangeiros, inclusive de fundos de investimento de outros países, que se voltaram para o mercado de terras brasileiro (OLIVEIRA, 2010, p. 23-24).

No Brasil, o engendramento das discussões sobre *land grabbing* teve uma particularidade com relação ao seu precursor. Foi o presidente do INCRA à época, Rolf Hackbart, um dos primeiros a denunciar a compra de terras na faixa de fronteira por uma empresa transnacional de origem sueco-finlandesa, a Stora Enso, no Rio Grande do Sul. A reportagem-denúncia, publicada pelo jornal O Estado de São Paulo em 05 de março de 2008, entre detalhes do ocorrido e comentários sobre a competência do referido órgão acerca da matéria de aquisição de terras por estrangeiros (no caso em evidência, na faixa de fronteira), incluía uma avaliação geral de Hackbart, cuja declaração nesse sentido fora de que "o ponto mais importante da discussão é a soberania, o controle sobre o território" (PARA INCRA..., 2008), dando a entender que esse tipo de aquisição constituía um atentado à soberania nacional. Na edição do dia seguinte, mais uma matéria sobre o assunto, dessa vez sobre aquisições de terras por estrangeiros em geral, e, novamente, declarações do referido ex-presidente do INCRA, a partir de sua fala durante uma audiência pública da Comissão de Agricultura do Senado: "os grandes fundos de pensão do exterior tendem a investir cada vez mais em imóveis rurais brasileiros" (VENDA..., 2008) e "não se trata de xenofobia. O ponto central é a proteção da soberania nacional" (VENDA..., 2008).

Simultaneamente à denúncia realizada pelo ex-presidente do INCRA, o governo encomendou, através do Ministério do Desenvolvimento Agrário, dois estudos cujo objetivo era o de "criar condições para melhor avaliar o processo de estrangeirização de terras brasileiras" (PRETTO, 2009, p. 03). Ambos fizeram parte de um projeto de cooperação técnica intitulado *Apoio às Políticas e à Participação Social no Desenvolvimento Rural* e foram publicados em 2009. Um deles, denominado *Imóveis rurais sob propriedade de estrangeiros no Brasil* (PRETTO, 2009), tinha o objetivo geral de "fornecer subsídios técnico-científicos para obtenção e sistematização das informações sobre os imóveis rurais de propriedade de estrangeiros no Brasil e os processos, causas e efeitos da concentração no Brasil" (PRETTO, 2009, p. 01). O tratamento dos dados, retirados do Sistema Nacional de Cadastro Rural do INCRA em 04 de junho de 2008, a despeito de o título indicar um levantamento relativo a todos os imóveis rurais estrangeiros, considerou "apenas médias e grandes propriedades, classe de imóveis rurais mais claramente relacionados ao tema da concentração fundiária" (PRETTO, 2009, p. 12), o que, já de início, inviabilizou o

levantamento da distribuição dessas áreas por município e o seu percentual, um dos critérios para o registro de propriedades descritos na Lei 5.709/1971 (OLIVEIRA, 2010).

No entanto, os dados referentes à estrangeirização de terras relativos ao território nacional como um todo, presentes na Planilha 13 do relatório, demonstram que o número de médias e grandes propriedades registradas em nome de estrangeiros vinha caindo desde a década de 1980 e que a extensão das áreas registradas sofreu decréscimo nos anos 2000 em relação à década de 1990 (PRETTO, 2009, p. 22). Em termos absolutos, a área sob propriedade de estrangeiros correspondia a menos de 0,5% do território nacional. Por sua vez, os dados do relatório de Alvim (2009), o outro estudo encomendado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), intitulado *Os investimentos estrangeiros diretos no Brasil e os impactos sobre o agronegócio – 2002 a 2008*, atestaram um crescimento dos investimentos estrangeiros diretos (IEDs) no agronegócio brasileiro entre os anos do recorte temporal proposto em termos absolutos (ALVIM, 2009, p. 17), levando-se em consideração as parcelas destinadas à compra de terras e as não destinadas.

Um ano após a divulgação dos relatórios encomendados pelo MDA, Ariovaldo Umbelino de Oliveira publicou o artigo *A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil – um retorno aos dossiês* (OLIVEIRA, 2010, p. 03-113), ocasião em que apontou que a denúncia feita pelo ex-presidente do INCRA acerca do avanço da estrangeirização de terras no Brasil teria sido um mecanismo de escamoteação: (a) do abandono dos planos nacionais de reforma agrária e (b) do início de uma contrarreforma agrária, encampada pela adoção das Medidas Provisórias n. 422, de 25 de março de 2008, e 458, de 10 de fevereiro de 2009, ambas incidindo sobre a matéria de regularização fundiária em áreas da União. Analisando reportagens de jornais e revistas, os relatórios de Pretto (2009) e de Alvim (2009), os dados do INCRA, as referidas medidas provisórias e o Relatório Veloso, Oliveira (2010) sustentou que a questão da aquisição de terras por estrangeiros se tratava de um problema aparente, sendo suscitado em detrimento da compreensão do problema real por parte dos movimentos socioterritoriais e sindicais, qual seja, a paralisação da reforma agrária e uma contrarreforma agrária em curso.

O anúncio sobre a apropriação de terras em escala mundial foi veiculado internacionalmente por diversas fontes, como o site da GRAIN (GRAIN, 2010), uma organização internacional sem fins lucrativos que trabalha para apoiar pequenos agricultores e movimentos sociais em suas lutas por sistemas alimentares controlados pela comunidade e baseados na biodiversidade, e o relatório sobre o assunto divulgado pelo Banco Mundial em 2010. Diferentemente da difusão de informações da GRAIN, que afirmava a existência do

fenômeno sem a realização de estudo prévio, o relatório do Banco Mundial (2010) informava que de 2008 a 2009, a soma das operações de transferência de terras agricultáveis (cultivadas) em todo o mundo passou da ordem de quatro milhões para 46,6 milhões de hectares. Desse total, 3,6 milhões de hectares haviam sido transacionados só no Brasil e na Argentina (BANCO MUNDIAL, 2010). A partir da repercussão do assunto e da divulgação do mencionado relatório, a mídia brasileira também destacou a projeção de aumento do número dessas transferências na América Latina, situando o Brasil como alvo principal na mira de investidores (CHADE, 2010).

Com efeito, a própria divulgação das notícias na mídia e o relatório do Banco Mundial sobre o tema da aquisição de terras por estrangeiros poderiam ser passíveis de serem entendidos não como um alerta ao fenômeno da apropriação de terra, mas como um incentivo que produz expectativa sobre essas vendas, com o intuito de alavancá-las e aquecer o mercado de terras mundial. Sobre os dados daquele relatório, tanto Sauer (2010) quanto Oliveira (2010) criticam a ausência de estudos sistematizados sobre as transações e os seus valores, mas assinalam a caracterização dos atores demandantes de terras em seus textos, sobretudo no que concerne às “empresas financeiras que, em um contexto de insegurança do mercado, procuraram vantagens comparativas através da aquisição de terras e empresas do setor agroindustrial e do agronegócio que, devido ao alto nível de concentração do comércio e processamento, procuraram expandir seus negócios” (SAUER, 2010, p. 79; OLIVEIRA, 2010, p. 25). Para Sauer e Borrás Jr. (2016), esse aspecto, em especial, corresponde a uma novidade dentro dessa demanda pela apropriação de terras em escala global. Por seu turno, Oliveira (2010, p. 28) defende existirem movimentos de capitais com vistas à aquisição de terras em nível global; tais movimentos, contudo, não difeririam daqueles ocorridos no século XX, por não apresentarem aspectos específicos ou exclusivos no século XXI, tornando inviável o debate sobre a questão, haja vista sua irrelevância, principalmente no Brasil.

O referido teórico argumenta que o fenômeno poderia ser explicado por meio dos processos monopolistas regentes que orientam a produção agrícola mundial (OLIVEIRA, 2010). O primeiro deles diz respeito à territorialização dos monopólios, em que há a atuação simultânea no controle tanto da propriedade privada da terra quanto do processo produtivo no campo e do processo agroindustrial. Um exemplo seria o setor sucroalcooleiro. O segundo processo se refere à monopolização do território, desenvolvida por empresas de comercialização e/ou processamento industrial da produção agropecuária, que controlam por meio de mecanismos de sujeição, camponeses e capitalistas produtores no campo, sem sequer produzirem nele. Essas empresas monopolistas atuam no setor de grãos como *players* nas

bolsas de mercadoria de mercadorias e futuros do mundo. Muitas vezes, detêm ainda o domínio sobre a produção de agrotóxicos e de fertilizantes, para além do monopólio exercido no setor de grãos (OLIVEIRA, 2010, p. 26), isto é, um monopólio sobre toda a cadeia de produção. O primeiro caso, portanto, envolve a posse e a propriedade da terra, enquanto que o segundo não necessariamente as implica. Nesses casos, tanto a propriedade da terra quanto o monopólio, assim como a apropriação da renda da terra, vão determinar os preços da produção, sendo necessários também à formação dos preços da própria terra (HARVEY, 2013, p. 339).

Sobre esse monopólio, mesmo quando o processo não depende da posse e/ou propriedade da terra, David Harvey (2013) assevera que sua ocorrência decorre da implementação de um sistema de produção que atinge a sujeição real do trabalho ao capital, e não mais ao proprietário da terra. Tal processo mobiliza integralmente o desenvolvimento das forças produtivas na terra, como resultado da remoção completa do proprietário da terra de qualquer direito sobre o uso dela, sobre a força de trabalho empregada nesse processo e sobre o capital adiantado (HARVEY, 2013, p. 319). Juridicamente, no Brasil, essa remoção tem como fundamento a primazia da função social da propriedade da terra, disposta no Estatuto da Terra em 1964. A base para a acumulação capitalista no campo passa a ser ou emerge da formação do complexo agroindustrial entre os anos de 1950 e 1960 e, por sua vez, só se torna viável com a subtração do poder sobre a terra e sobre o seu uso das mãos de seu proprietário, decorrente da criação daquele instituto jurídico. A figura e a condição do proprietário da terra, porém, não deixam de existir, mesmo com a pressão sofrida em função do domínio e da livre circulação do fluxo de capital no campo. E, desde que trabalhe em conjunto com o capital na coordenação do processo produtivo agrícola, seu papel é positivo em relação ao modo de produção capitalista. Mais adiante, no próximo item, demonstrar-se-á por quê.

A despeito de considerar o *land grabbing* um fenômeno recorrente e sem aspectos inovadores, Ariovaldo Umbelino de Oliveira (2010, p. 25) observa que investidores estrangeiros passaram a aplicar na aquisição de terras no Brasil, destacando os fundos de investimentos. Ao explicar o mecanismo de atuação das empresas de capital aberto comportando-se como uma nova forma de apropriação de terras brasileiras pelo capital inter e transnacional, a partir da apropriação das diversas formas de renda da terra, o aludido autor comentou a participação de fundos de investimentos estrangeiros em conjunto com essas empresas:

Essas novas empresas de capital aberto, no campo brasileiro estão juntando de forma articulada na aliança de classe com o capital mundial, o rentismo típico do capitalismo no Brasil, e, assim, estão fazendo simultaneamente, a produção do capital via apropriação da renda capitalizada da terra e a reprodução ampliada do capital acrescida do lucro extraordinário representado pelas diferentes formas da renda da terra. Ou seja, passam a atuar no mercado de terras, no preparo da propriedade para produção, na produção em si e na comercialização. E mais, esses grupos interessados em terras brasileiras têm se associado a investidores e fundos, e alguns já abriram seu capital, outros estão se preparando para tal. Além do fato em si de que a negociação de terras passou a chamar a atenção do setor financeiro, a emissão de ações deu opções para os fundos, permitindo assim, que estrangeiros participem desse mercado, independentemente das ações do governo, quanto à (sic) eventuais restrições às aquisições terras (sic) por estrangeiros.

Assim, estão se formando novas grandes corporações nacionais mundializadas na área de grãos, enquanto que nos setores de açúcar e álcool e de celulose elas já são realidades. Inclusive, elas revelam em seus sites o papel que o rentismo desempenha em suas atividades e, revelam seus sócios estrangeiros aliados (OLIVEIRA, 2010, p. 84-85).

Nesse sentido, para Harvey (2013), a aquisição da terra asseguraria ao seu comprador o direito de, no mínimo, auferir uma renda futura a partir da exploração do seu potencial capitalista. No trecho anteriormente reproduzido, Oliveira (2010) já aborda outra configuração de obtenção da renda da terra, mais derivada do investimento de capital nas glebas do que propriamente da obstrução de seu aproveitamento, como ocorre no caso da extração da renda absoluta. Diante desse contexto, essa espécie de renda não desaparece; sua participação na renda total, no entanto, fica diluída em meio ao incremento daquele novo tipo. Nessa configuração mais recente, ao comprador/investidor, a renda se manifesta como o juro sobre o dinheiro investido na compra/aplicação, isto é, o dinheiro investido corresponde ao capital que rende juros. Desse modo, a (propriedade da) terra se torna uma forma de capital fictício, transformando o mercado imobiliário em um ramo particular da circulação desse capital, muito embora esse mercado funcione com algumas características especiais, como poder-se-á verificar no próximo tópico deste trabalho. Sob tais condições, a terra equivale a um bem financeiro, comercializado segundo a renda produzida por ele. Sob a forma de capital fictício, o que efetivamente é negociado nessas operações é um direito sobre as receitas futuras, fruto dos lucros futuros do uso da terra, do trabalho empreendido nela (HARVEY, 2013, p. 320). Nesse diapasão, no processo de financeirização da terra, o elemento transacionado, mais do que propriamente o bem terra, é a expectativa de ganhos futuros mediante sua exploração.

Para Umbelino de Oliveira (2010, p. 103), “o debate sobre a propriedade capitalista da terra, quer seja ela de brasileiros ou estrangeiros, continua a não ser feita (sic) sob o signo da legislação atual no Brasil: a função social da terra” e somente a retomada da pauta sobre a necessidade de uma reforma agrária distributiva de terras na agenda política nacional pode

inibir o avanço da apropriação de terras públicas por parte do agronegócio brasileiro mundializado, a seu ver, o maior promotor dessas apropriações (OLIVEIRA, 2010). Nessa fala de Oliveira, é possível perceber dois aspectos sobre a apropriação de terras no Brasil que vão ao encontro das ponderações de Sauer e Borrás Jr. O primeiro, quanto à apropriação de terras não estar confinada apenas a atores inter e transnacionais, mas também se referir a investidores domésticos (SAUER; BORRAS JR., 2016). A observação desse aspecto é de suma importância. A expectativa de valorização e negociação das terras e a consequente captura da renda fundiária diante desse processo (HARVEY, 2013), geradas pela abertura do mercado fundiário em caso de uma eventual desregulamentação ou flexibilização do regime da aquisição terras por estrangeiros no Brasil, estimulariam o avanço tanto de nacionais quanto de estrangeiros sobre o território nacional, sobretudo em locais onde a propriedade da terra é indefinida (MARTINS, 1997), como no caso das terras públicas e devolutas, sob a posse de posseiros e povos e comunidades tradicionais.

Esse fator referente aos conflitos pela terra já introduz o segundo aspecto, que diz respeito ao fato dessas apropriações pelo capital financeiro implicarem, simultaneamente, em processos de expropriação daqueles sujeitos, ou ainda do próprio Estado brasileiro, motivo pelo qual a reforma agrária distributiva de terras, alvitada por Oliveira (2010), bem como a manutenção ou o enrijecimento/incremento do regime jurídico da aquisição de terras por estrangeiros defendidos por Sauer (2010), constituem medidas para inibir o avanço desordenado da fronteira agrícola sobre esses territórios. O recrudescimento dos conflitos agrários foi comentado por Sauer (2010), ao averiguar que os projetos sucroenergéticos entre 2008 e 2010 provocaram a valorização das terras nas regiões de expansão do cultivo da cana-de-açúcar, e o surgimento de novas fronteiras com essa finalidade ocasionou o aumento dos preços, causando impactos sobre a política agrária: de um lado, acirrando as disputas territoriais, de outro, aumentando os custos da desapropriação e da indenização por terras, assim como Ronaldo Vieira Junior sustentou no parecer que emitiu em 2008 como uma das implicações para a manutenção das restrições ao capital estrangeiro no acesso ao mercado de terras interno (BRASIL, 2010). O avanço das novas fronteiras canavieiras também foi dissecado por Oliveira (2010), no sentido de demonstrar a valorização nos preços das terras voltadas para esse fim.

Outro ponto coincidente entre os dois teóricos brasileiros consiste na demonstração da inexistência de um banco de dados capaz de fornecer informações sobre a situação das terras brasileiras (SAUER; BORRAS JR., 2016), o que tornaria imprescindível um cadastramento em nível nacional de terras (OLIVEIRA, 2010, p. 51) “para avaliar não só a

extensão, mas processos, atores e consequências da apropriação de terras no Brasil” (SAUER; BORRAS JR., 2016, p. 25). Se aproximam, ainda, por exporem a impossibilidade, sobretudo jurídica, de segregar/distinguir, muitas vezes, o capital/investimento estrangeiro nas apropriações em função de diversos motivos, como nos casos de grilagem e pela imprecisão acerca da origem do capital de diversas empresas, devido aos mecanismos de fusões, parcerias, *joint ventures*, etc. (SAUER; BORRAS JR., 2016; OLIVEIRA, 2010). Dessarte, ambos os autores identificam as dificuldades, ora de ordem metodológica dos estudos anteriormente comentados, ora na obtenção de informações, pela imprecisão dos dados disponíveis, particularmente, sobre a extensão territorial do fenômeno (OLIVEIRA, 2010; SAUER; BORRAS JR., 2016).

Malgrado as várias ideias que concorrem no mesmo sentido, Sauer (2010) e Sauer e Borrás Jr. (2016) acentuam a atuação dos “governos preocupados com a demanda interna e sua incapacidade de produzir alimentos suficientes para a população, especialmente a partir de 2008” na compra de terras agricultáveis em outros países, o que poderia incidir no fator de segurança nacional (SAUER, 2010), enquanto Oliveira (2010) não comenta e nem confere relevância ao tópico. Nesse sentido, a propriedade da terra continua sendo importante, pois, além de permitir e assegurar a governança, em especial, alimentar, compõe um mecanismo de segurança para instituições financeiras de todas as sortes e, ainda, possibilita os processos inter e transnacionais de monopolização do território e territorialização do monopólio citados por Umbelino de Oliveira. Na mesma proporção que Ariovaldo Umbelino de Oliveira (2010) admoesta a postura de Sauer (2010) “fazendo eco à posição oficial defendida pelo ex-presidente do INCRA Rolf Hackbart” (OLIVEIRA, 2010, p. 71), afirmando que as produções do aludido sociólogo e dos demais teóricos brasileiros na mesma direção ensejaram a validação científica da atualidade da questão sobre a aquisição de terras por estrangeiros em escala mundial e, por conseguinte, no Brasil (OLIVEIRA, 2010, p. 67), Sérgio Sauer e Saturnino Borrás Jr. (2016) teceram algumas críticas à posição de Oliveira (2010) sobre a insignificância da discussão sobre o fenômeno *land grabbing* no país.

De acordo com Sauer e Borrás Jr. (2016), o supracitado geógrafo não considerou as lacunas e os problemas nos registros e informações do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR); desconsiderou que o levantamento realizado por Pretto (2009) não cingiu o período da corrida por terras após a crise de 2008; ignorou que a porcentagem de terras sob o domínio estrangeiro (aproximadamente 0,5% do território nacional) correspondia, em termos de extensão, às dimensões de países como Holanda, Dinamarca, Suíça e Bélgica; se eximiu de criticar o limite legal de 25% da área municipal para a aquisição de estrangeiros, o que, na

prática, significaria que 25% do território nacional poderia ser propriedade de estrangeiros e, por fim, reduziu a discussão sobre a apropriação de terras à compra e ao arrendamento (SAUER; BORRAS JR., 2016, p. 23-24). Para aqueles autores, falta uma análise que contemple a transferência de recursos naturais, tais como os investimentos e demandas por minérios (SAUER; BORRAS JR., 2016, p. 24).

Diante desse cenário, percebe-se que o debate sobre *land grabbing* no Brasil sofreu contaminação pela postura do governo, que denunciou o fenômeno como uma espécie de questão agrária emergente, viciando as abordagens teóricas posteriores sobre a temática, mais preocupadas em discutir as ações do governo e classificar a questão enquanto um problema real ou artificial. Em outras palavras, as reflexões teóricas iniciais sobre *land grabbing* no país foram prejudicadas em função da divulgação do fenômeno ter sido realizada por agentes governamentais, uma vez que tais produções colocavam à prova a legitimidade da questão, sem que se realizasse uma análise mais objetiva acerca do tema. Contíguo a isso, parece haver ainda, por vezes, uma confusão dos autores brasileiros no sentido de fazer referência à apropriação de terras imediatamente como uma corrida pela apropriação da terra e de recursos naturais, quando ainda é necessário levantar as formas e transações que envolvem tais apropriações.

Embora haja, entre os autores analisados, mais divergências quanto à conclusão do que propriamente quanto ao conteúdo do debate sobre a aquisição de terras por estrangeiros, quer seja no Brasil, quer seja em todo o mundo, ambos suscitam questões importantes para o debate do tema deste trabalho. Ainda que Oliveira (2010) promova um discurso enfático em prol da impertinência da matéria, em contrapartida, reconhece a existência de um domínio da produção agrícola por parte do capital inter e transnacional, que, por sua vez, exerce essa condição mesmo sem deter o controle direto sobre as terras. Sob outra perspectiva, Sauer e Borras Jr. (2016) colocam a aquisição de terras por estrangeiros e as demais operações de *land grabbing* como um problema decisivo no quadro político e socioeconômico em meio ao contexto agrário atual. Esse cenário, encerrado por uma eventual ausência de regulação do mercado de terras causada, em partes, pela desregulamentação da matéria, tão logo levaria ao agravamento dos conflitos pela terra, na medida em que as instabilidades no campo crescem na mesma proporção da efervescência do mercado fundiário.

Dessa maneira, à vista de todo o exposto, o debate entre Oliveira e Sauer, realizado com ênfase na presença ou ausência da venda efetiva de terras a estrangeiros constitui um falso problema. Primeiro pois o capital financeiro já domina o agronegócio, condicionando o ordenamento produtivo no campo aos seus interesses; segundo porque o cerne da questão se

refere não às operações de fato, mas à mera expectativa de que elas ocorram, haja vista a capacidade que a liberação da venda indiscriminada através da abertura do mercado de terras interno tem de gerar o conflito, tanto pela falta de regularização fundiária das terras em disputa (MARTINS, 1997) quanto pela expectativa de ganhos futuros a partir da transformação da propriedade da terra em bem financeiro (HARVEY, 2013). A flexibilização ou a desregulamentação da matéria terminaria incidindo no avanço desordenado de atores brasileiros e estrangeiros sobre as terras em comento, incluindo unidades de conservação, terras em processo de demarcação para povos e comunidades tradicionais, entre outros tipos.

Se assim como em 1960, não é possível dimensionar e/ou localizar as terras sob domínio estrangeiro no Brasil, até pela imprecisão do levantamento de registro nacional de terras como um todo, todavia, o exame da CPI Venda de Terras e de suas conclusões mostrou que a simples expectativa de compra de terras brasileiras por estrangeiros – isto é, a abertura irrestrita do mercado de terras brasileiras em consequência da ausência de regulamentação e fiscalização da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil – acarretou em uma série de problemas relativos à governança fundiária no país. Diante do contexto anteriormente mencionado, dentre os problemas derivados dos fatos investigados pela CPI constavam: o aumento do preço das terras, a expropriação de terras reconhecidamente indígenas, o espólio de posseiros, a grilagem de terras públicas, em outras palavras, o agravamento dos conflitos pela terra, provocados pelo aumento da especulação fundiária. No desfecho deste tópico, de imediato, verifica-se que o tratamento da matéria por ambos os autores em evidência trouxe elementos que demonstram a subsistência de cada um desses problemas no cenário atual, muito embora englobem peculiaridades relativas ao atual período histórico.

Apesar de Oliveira (2010) discorrer sobre a CPI Venda de Terras, afirmando que naquele momento realmente houvera um problema advindo da expectativa de venda e da alienação em si de terras a estrangeiros, em função da extensão territorial alcançada por essas transações e irregularidades na esperança de que elas ocorressem, o referido autor deixou de observar que a principal preocupação com a presença do capital estrangeiro operando no mercado de terras brasileiro era a especulação predatória do bem terra proporcionada não exatamente por esse capital, mas pela expectativa de sua presença, que, no ambiente agrário brasileiro, é, até hoje, um fator de acentuação nos níveis de grilagem, de conflitos e da desorganização da produção agrícola. Guardadas as devidas proporções e especificidades no exercício de comparação entre ambas as épocas, a questão foi e continua sendo a expectativa da captura da renda fundiária através da especulação fundiária, e as diferenças nos processos de extração da renda entre esses dois momentos serão tratadas a seguir.

### 3.3 A formação do mercado fundiário e as modalidades de investimento do capital financeiro imobiliário na terra

Auferir renda constitui, portanto, o objetivo da especulação fundiária, dando causa à formação de um mercado imobiliário voltado a essa atividade. A princípio, o proprietário de terras é o sujeito contemplado por esse direito, a apropriação da renda consiste em um de seus privilégios em face do capital (e de seus agentes), pois aquele possui a prerrogativa de impedir a livre circulação do fluxo desse na terra (HARVEY, 2013), conforme já abordado na primeira seção deste estudo, acerca das implicações das apropriações indébitas averiguadas pela CPI. Essa feição diz respeito à forma clássica da renda. No entanto,

Há evidência de que tais ganhos estejam sendo perseguidos por empresas capitalistas bem organizadas e poderosas financeiramente, que se constituem no mercado como instituições emissoras e negociadoras de direitos de propriedade. Esse mercado constituído coloca novas questões sobre a relação entre capital e propriedade fundiária, num contexto inteiramente diverso das clássicas relações entre capitalistas emergentes e a classe dos *landlords* europeus (DELGADO, 2012, p. 51).

Então, afinal de contas, como se dá o processo de extração da renda fundiária hoje? Quais são e como essas rendas se manifestam no mercado imobiliário de terras atualmente? Por último, quais os efeitos, principalmente jurídicos, da busca pela obtenção dessa renda? Para estabelecer o nexo entre a arrecadação da renda e a desregulamentação da aquisição de terras por estrangeiros no país, o último tópico deste estudo se propõe a investigar e responder tais dúvidas a partir do exame da descrição de atividades de empresas e fundos imobiliários que atuam na transação de títulos do bem terra especificamente no Brasil. A proposta envolve o acesso e análise de reportagens sobre alguns dos atores participantes nesse mercado, bem como dos sites dessas empresas, que caracterizam seus empreendimentos. As empresas em destaque serão a SLC Agrícola e a BrasilAgro. Por fim, as repercussões das aquisições de terras do Teachers Insurance and Annuity Association of America – College Retirement Equities Fund e do fundo de investimentos da Universidade de Harvard, o Harvard Management Co., na fronteira agrícola do Matopiba<sup>34</sup>, serão abarcadas para o debate dos

<sup>34</sup> A EMBRAPA (2021) informa que “o Matopiba é uma região formada pelo estado do Tocantins e partes dos estados do Maranhão, Piauí e Bahia, onde ocorreu forte expansão agrícola a partir da segunda metade dos anos 1980 especialmente no cultivo de grãos. O nome é um acrônimo formado pelas siglas dos quatro estados (sic) (MA + TO + PI + BA).

A topografia plano e o baixo custo das terras comparado às áreas consolidadas do Centro-Sul, levaram alguns produtores rurais empreendedores a investir na então nova fronteira agrícola. A expansão aconteceu sobre áreas de cerrado, especialmente pastagens subutilizadas, e só foi possível pela disponibilidade de tecnologias para

efeitos da apropriação da renda fundiária. A despeito do mercado de terras interno contar com a participação de outros atores, a opção por essas corporações se deu em virtude de explorarem o valor imobiliário de suas terras no Brasil, para além de sua notoriedade, sem olvidar o fato de que outras pessoas físicas e jurídicas empreendem nesse mercado tendo em vista fins similares.

As empresas e os fundos elencados no parágrafo anterior compõem o mercado fundiário, *locus* de produção, incremento e extração da renda da terra, por intermédio da criação e comercialização dos títulos de propriedade fundiária. A origem do preço da terra, portanto, guarda estreito vínculo com a renda fundiária capitalizada. O preço da terra e de seus recursos, por seu turno, é determinado por dois fatores básicos, “a taxa de juros e as receitas futuras antecipadas da renda” (HARVEY, 2013, p. 336), cuja dinâmica de interação, submetida às relações entre a acumulação do capital e a oferta de demanda de capital monetário a longo prazo, implicam, a partir das tendências de decréscimo da taxa de juros ou da abundância de capital monetário, em um aumento nos valores da terra (HARVEY, 2013). Nesse contexto, Harvey pondera que as

Antecipações cambiantes de rendas futuras, ligadas tanto aos fluxos de capital futuro quanto ao trabalho futuro, afetam do mesmo modo os preços da terra e da propriedade. Por essa razão, até mesmo a terra ociosa pode adquirir um preço. O elemento especulativo está sempre presente na comercialização da terra (HARVEY, 2013, p. 336).

Desse modo, os proprietários da terra, para viabilizar a apropriação crescente das rendas futuras, pressionam a produção no campo em busca de índices produtivos cada vez mais elevados e, uma vez que a renda constitui uma parte da receita total da produção, seu papel impositivo de submeter tal trabalho futuro a níveis de exploração progressivamente maiores é de vital importância para a acumulação capitalista. Assim, pelos proprietários de terras possuírem a prerrogativa de aumentar as rendas cobradas, por exemplo, eles obrigam o capital, em uma espécie de cooperação com ele, a garantir o incremento paulatino das rendas fundiárias, em consonância com o aumento do lucro. A ação do proprietário de terra, nesse

---

viabilizar os plantios nas condições locais. Os sistemas de produção são intensivos desde a implantação e buscam alta produtividade.

[...] A produção agropecuária do Matopiba é marcada pelas grandes colheitas de grãos, especialmente soja, milho e algodão. A porção baiana da região é a segunda maior produtora brasileira da fibra, atrás apenas do estado do Mato Grosso. Somando toda a área de expansão, a safra local de soja e milho foi de quase 15 milhões de toneladas em 2018, o equivalente a cerca de 10% da produção nacional, de acordo com dados do IBGE processados pela Embrapa. Mas os imóveis rurais da região também abrem espaço para frutas, raízes e tubérculos, espécies florestais e pecuária”.

sentido, mais do que funcionar dentro da lógica, está a serviço do modo de produção capitalista e seu papel positivo e ativista em relação ao capital reflete na função coordenadora que o capital fictício que opera no campo assume diante do sistema produtivo na agricultura (HARVEY, 2013).

Isso se deve ao fato de que a circulação desse capital específico pelos mercados fundiários condiciona os usos da terra e disciplina o seu aproveitamento de modo que a produção agrícola procure sempre alcançar maiores e melhores resultados à medida do investimento de recursos financeiros na terra, sobretudo no que se refere ao aspecto tecnológico dessa produção (HARVEY, 2013, p. 336-337). Vista dessa forma, a exploração da renda da terra é diretamente proporcional à acumulação capitalista e a contradição entre o proprietário de terra e o capital é superada, na medida em que a teoria da renda fundiária soluciona o problema relativo à questão de como “a terra, que não é um produto do trabalho humano, pode ter um preço e ser trocada como uma mercadoria” (HARVEY, 2013, p. 336). A aliança entre as elites latifundiárias brasileiras e o grande capital inter e transnacional (MARTINS, 1997; MOREIRA, 2003) encontram fundamento nessa superação.

Para Harvey (2013), são duas as formas de renda a serem auferidas que dependem diretamente da administração do capital e do fator tecnológico à terra. A primeira delas, a renda diferencial 1, RD-1, parte do pressuposto de que, no mercado, o preço das *commodities* agrícolas é definido pelos valores da produção agrícola nas terras em piores condições de uso/aproveitamento. Tais condições são fornecidas em função da associação entre dois atributos da terra: a fertilidade e a localização. Tendo por base essa formulação, as terras com as melhores condições advindas dessa combinação entre fertilidade e localização obteriam lucros extraordinários permanentes em relação às piores terras. Dessa abstração, deriva a formação da renda diferencial. Todavia, ocorre que a exploração da terra no sistema de produção capitalista faz com que a RD-1 acabe por ser absorvida por outra forma de renda, devido aos investimentos tecnológicos realizados pelos capitalistas no melhoramento ora da fertilidade, ora da localização relativa das terras, cuja variação, no caso dessa última característica, é determinada conforme o investimento em infraestrutura para transportes e nas alterações geográficas do mercado consumidor.

A essa outra espécie de renda, relativa às benfeitorias do investimento desigual de capital para a produção agrícola em terras de igual fertilidade e mesma localização relativa, é dado o nome de renda diferencial 2, a RD-2. A RD-2 é extraída, desse modo, da interação artificial entre investimento do capital e qualidades naturais das terras. Por assim dizer, a maior aplicação de dinheiro na melhoria da fertilidade da terra tende a proporcionar ganhos

diretamente proporcionais ao capital investido, tornando os preços individuais de produção menores do que o valor de mercado fixado pela inversão média de capital na terra, resultando na possibilidade de apropriação da RD-2. A viabilidade dessa renda decorre da especificidade do fator terra em relação à produção industrial: enquanto o investimento em novas tecnologias na indústria anula as antigas benfeitorias, o investimento em fertilidade para a produção agrícola agrega as melhorias outrora atingidas na terra às novas, proporcionando sempre mais fertilidade às glebas (HARVEY, 2013).

Nesse sentido, a terra possui, por assim dizer, a feição de um ativo real, um estoque de riqueza com um duplo valor de uso, porquanto constitui uma base material de reprodução e extração – e, assim, é utilizada como meio de produção –, ao passo que é um componente indispensável a toda e qualquer atividade humana – nesse caso, funciona como espaço (FIX; PAULANI, 2019; HARVEY, 2013). Essa singularidade inerente ao fator terra quanto às suas características incide em uma constatação importante: ainda que assuma a configuração de um ativo financeiro, a realização dos ganhos referentes ao investimento aplicado na terra só é possível com base nos usos produtivos conferidos a esse bem (FAIRBAIRN, 2014). Por todo o exposto, o mercado de terras se apresenta como um fator determinante para o ordenamento da produção agrícola, pois

[...] molda a alocação do capital à terra e, desse modo, molda a estrutura geográfica da produção, da troca e do consumo, a divisão técnica do trabalho no espaço, os espaços socioeconômicos da reprodução e assim por diante. Os preços da terra criam sinais aos quais os vários agentes econômicos podem responder. O mercado fundiário é uma força poderosa que contribui para a racionalização das estruturas geográficas em relação à competição (HARVEY, p. 337).

Desde que a terra seja tratada como um bem financeiro, conformando-se em base material para a produção de títulos sob a forma de capital fictício, quanto maior o ativismo dos proprietários de terra na extração da renda, mais ativo será também o mercado fundiário, adaptando-se o uso da terra à acumulação do capital. Para que isso ocorra, é necessário que essa espécie de capital fictício esteja aberta a todos os investidores, porque quanto maior o mercado de terras, isto é, quanto mais atores (e quanto mais terras) envolvidos na oferta e demanda de imóveis rurais, e quanto mais discricionária for a liberdade de circulação do fluxo desse capital, maior será o seu papel coordenador da produção rural (HARVEY, 2013). Por conseguinte, obviamente, mais elevadas serão, ainda, as rendas dos proprietários de terras que tiverem o interesse de arrendá-las ou de vendê-las.

É precisamente nesse ponto relativo à formação da renda da terra, à configuração do mercado fundiário e à transformação dos títulos de propriedade da terra em capital fictício que se situa o interesse de parte dos proprietários de terras no Brasil pela flexibilização ou a pela liberação absoluta da aquisição de terras por estrangeiros no país. Com uma abertura mais ampla (ou total) do mercado fundiário brasileiro para a participação de mais atores, nesse caso, estrangeiros, a expectativa dos proprietários de terra é a de que esse mercado aqueça, e a tendência de superaquecimento desse mercado acarreta na valorização dos preços de suas terras. Como consequência da elevação dos valores da terra, outra tendência é a de que as apropriações indevidas de terras devolutas e públicas, ou seja, os processos de grilagem, se acentuem, mormente nas regiões onde a propriedade agrária possui bases precárias, pois, assim como externado anteriormente, em função da aplicação de capital na terra, a sua comercialização independe da sua qualidade. Trocando em miúdos, com efeito, a terra pouco explorada e sua apropriação por um meio irregular ou ilegal faz com que essa terra tenha custos menores de incorporação ao mercado, permitindo assim a obtenção de rendas maiores, devido aos baixos investimentos iniciais. Por seu turno, a incorporação de terras de qualidade inferior ao mercado melhora os rendimentos das terras mais férteis e melhor localizadas, tendo em vista que o preço dos produtos é dado pela média do investimento em terras inferiores, em conformidade com a elucidação sobre a renda diferencial.

Levando-se em consideração essas reflexões, as discussões sobre os institutos da posse e da propriedade da terra adquirem, para o Direito Agrário, ainda nos dias de hoje (e quiçá, principalmente na atualidade), tanta relevância quanto os debates sobre os contratos agrários de arrendamento, de parceria, etc. Fato é que essas ponderações denotam, atualmente, a impossibilidade de realizar um desses debates sem a compreensão dos processos e cadeias de funcionamento referentes ao outro. Em razão disso, diferentemente do que defende Flávia Trentini (2012), é possível que o objeto essencial e o elemento de conflito do Direito Agrário não correspondam imediatamente à disputa pelo contrato agrário, mas se refiram também ao fator terra e à disputa pela sua propriedade.

Tanto é que até mesmo grandes conglomerados empresariais agrícolas passaram a investir na terra como ativo financeiro, além de desempenharem atividades de exploração desse bem como meio de produção. O caso da SLC Agrícola S/A é exemplar nesse sentido. Formada por três *joint ventures*, essa empresa denominou o seu modelo de negócios de híbrido, “subdivido em três abordagens básicas” (SLC AGRÍCOLA, 2021a): a *operação agrícola em terras desenvolvidas próprias* (SLC AGRÍCOLA, 2021a), a *operação agrícola em terras arrendadas (e joint ventures)* (SLC AGRÍCOLA, 2021a), e a última abordagem, a

*aquisição de terras brutas para transformação e venda* (SLC AGRÍCOLA, 2021a), cuja seção traz a seguinte descrição:

A terceira abordagem de negócio da SLC Agrícola está materializada atualmente na subsidiária SLC LandCo, que foi criada em 2012 em parceria com o fundo de private equity inglês Valiance. Trata-se do “braço imobiliário” da empresa, cujo objetivo é ser mais ativo no processo de aquisição e venda de terras (SLC AGRÍCOLA, 2021a).

Esse é o novo modelo imobiliário por excelência, diferente do modelo oligárquico baseado na compra e revenda explorando só o valor de uso, ou a terra enquanto matéria. Aqui se explora a terra-matéria transformada em capital. Mesmo a produção rural em terras da própria em empresa constituindo o modelo original de negócios e representando a maior parte das terras em operação da companhia, obtidas ao longo de décadas na região do Cerrado, em estado bruto ou parcialmente desenvolvido, para melhoramento e produção agrícola (SLC AGRÍCOLA, 2021a), a referida empresa, primeira companhia agrícola constituída por fazendas produtoras de grãos no mundo a abrir seu capital (OLIVEIRA, 2010, p. 83), passou a explorar também o valor imobiliário de suas terras, por meio de sua subsidiária, a SLC LandCo. O modelo operacional tem como estratégia a ampliação do negócio para terras com pouca ou nenhuma utilização, com vistas a torná-las produtivas (SLC AGRÍCOLA, 2021a), do que se infere que o seu lucro é fruto do emprego de tecnologia nas glebas adquiridas. O ganho imobiliário da SLC Agrícola pode ser conferido nos indicadores financeiros da companhia, a partir dos retornos tanto do patrimônio quanto do ativo líquidos. No ano de 2020, o lucro líquido da empresa foi de 511 milhões de reais; desses 511 milhões, 216 milhões equivalem às operações de *apreciação de terras líquida* (SLC AGRÍCOLA, 2021b). Ou seja, aproximadamente 42,27% de todo o lucro líquido da SLC Agrícola adveio, naquele ano, da exploração do ganho imobiliário de suas terras.

Apesar do ramo de valorização imobiliária não compor a principal área de atuação dessa empresa, cuja atividade essencial é a produção agrícola de *commodities*, quase a metade de seus rendimentos é proveniente da exploração imobiliária de suas fazendas, fato que torna o bem terra um elemento fundamental na composição financeira da aludida empresa. É interessante notar que, por ser uma empresa de capital aberto, sua composição acionária cria uma espécie de “titularidade virtual” da terra, em que ações são fundadas em títulos de propriedade de imóveis rurais: são títulos gerados sobre outros títulos, posteriormente disponibilizados no mercado, atestando o caráter financeiro desse capital fictício.

Outro exemplo de corporação de capital aberto que visa a produzir valor a partir do fator terra como base material para a financeirização diz respeito à BrasilAgro – Companhia Brasileira de Propriedades Agrícolas. A BrasilAgro, em contraste com a SLC Agrícola, concentra suas atividades unicamente na exploração do valor imobiliário dos seus imóveis rurais, quer dizer, o capital financeiro investido na empresa não é invertido prioritariamente na produção agrícola, pois sua área de atuação é exclusivamente imobiliária. Na visão geral da empresa em comento:

[...] o valor de uma propriedade rural está diretamente relacionado à geração de caixa por unidade de área. Nesse sentido, buscamos maximizar o retorno sobre os nossos investimentos por meio de:

- Identificação, aquisição, desenvolvimento e exploração de propriedades rurais com alto potencial de valorização; e
- Otimização do rendimento e da produtividade de nossas propriedades rurais por meio da implementação de tecnologia e técnicas agrícolas de excelência (BRASILAGRO, 2021a).

A BrasilAgro, portanto, condiciona o seu lucro ao retorno do investimento tecnológico para o beneficiamento da terra, seja qual for a sua utilização posterior à venda. Os mecanismos de atuação da empresa são balizados na seção *Estratégia* (BRASILAGRO, 2021b) do site da companhia, contendo seus objetivos e modos de operação:

Temos como escopo a compra de propriedades rurais subutilizadas ou não-produtivas, a preços atrativos e, ato contínuo, a introdução de atividades agropecuárias cujo desenvolvimento entendemos adequado para atingir a produtividade necessária à sua valorização. Para tanto, (i) transformamos propriedades rurais não-produtivas em pastagens ou implementamos atividades agrícolas, tais como grãos, cana de açúcar, pastagem e floresta; (ii) transformamos pastagens em propriedades rurais adequadas para atividades agrícolas mais produtivas (pastagem para cana de açúcar) e, por fim; (iii) valorizamos propriedades rurais alterando a sua produção, seja no que tange à cultura ou à tecnologia, para atividades agrícolas mais rentáveis. Entendemos que a atividade agrícola é fundamental não somente para o nosso resultado operacional não imobiliário, mas também como vetor da apreciação do valor imobiliário das propriedades rurais.

Buscamos, também, a aquisição de propriedades rurais cujo valor acreditamos que possa ser maximizado pela proximidade de infraestruturas, tais como logística, centros de distribuição, estruturas de armazenagem e polos consumidores. E no caso de aquisição de propriedades rurais desprovidas de tais infraestruturas, quando julgamos adequado, promovemos os respectivos desenvolvimentos dessas infraestruturas (BRASILAGRO, 2013b).

Em outros termos, a BrasilAgro informa, em seus objetivos, que o processo produtivo não consiste no foco de suas atividades, mas em um meio de apreciar o valor imobiliário de suas terras. Além disso, a estratégia de “compra de propriedades rurais subutilizadas ou não-produtivas, a preços atrativos” (BRASILAGRO, 2013b) constitui um

mecanismo para granjear lucros maiores, uma vez que o investimento em tecnologia se apresenta como uma condição para o incremento da renda, nesse caso, diferencial. Essa corporação é um arquétipo da nova feição que a renda assume nas observações de Harvey (2013) sobre a teoria da renda fundiária. O elemento explorado pela referida empresa corresponde à expectativa de ganhos futuros provindos de eventuais negociações. O fator de agregação de valor ao imóvel rural, entretanto, não se relaciona com os seus atributos naturais originais, mas com a inversão de capital no aspecto tecnológico, a fim de propiciar a melhoria das condições da produção agropecuária e a otimização dos proventos referentes àquelas terras.

Eis aqui o modelo em sua essência: a condição de subutilizada se relaciona com os baixos custos para incorporação dessas terras ao mercado, pois a transformação da terra-matéria em capital consiste em seu principal ganho. Nesse sentido, quanto mais baixo o custo inicial da incorporação bruta do patrimônio, mais rentável essa operação. A tese da RD-2 explicada por Harvey (2013) se concretiza fielmente na atuação da BrasilAgro. O investimento capitalista reproduz a RD-1, a renda de produtividade e localização, ou seja, tanto a produtividade quanto a localização não são qualidades naturais da terra, podem ser produzidas pelo capital. Por outro lado, se a terra já possui o atributo natural da fertilidade, o investimento capitalista só o incrementa ainda mais, agregando mais valor ao terreno.

A renda, por esse viés, enquanto uma transferência do excedente do trabalho/lucro no campo, é uma circunstância mantida no cenário rural atual, inclusive em sua forma clássica. Em contrapartida, a sua nova configuração não mais privilegia o erguimento de uma barreira à livre circulação do fluxo de capital no espaço agrário, como no caso da renda absoluta. Pelo contrário, o tratamento da terra como um bem financeiro no mercado fundiário permite, por meio do investimento tecnológico, a perpetuação da busca do capital financeiro pelo direito de capturar uma renda. Portanto, o aspecto peculiar dessa transformação se encontra na agregação de valor à terra pela via tecnológica. Nessa conformação, a renda da terra capitalizada coordena a organização do sistema produtivo no campo e adquire uma função positiva em relação ao capital.

Por assim dizer, uma das diferenças mais expressivas entre a especulação fundiária ocorrida no período da instauração da CPI de 1967 e a promovida atualmente no mercado fundiário se condensa na forma da renda. Naquela época em que ainda se consolidava o complexo agroindustrial no Brasil, inclusive com o advento recente da Revolução Verde<sup>35</sup>, a

---

<sup>35</sup> A Revolução Verde “é o período marcado por geração de conhecimentos tecnológicos destinados à agropecuária do mundo inteiro e sistematizados em pacotes tecnológicos abrangendo a área da química, da

renda extraída das operações de compra e alienação de terras por estrangeiros ostentava a formatação do tipo absoluta, por cobrar uma espécie de pedágio ao capital para perambular nas terras, naquele caso, realmente inexploradas por ele. Hoje em dia, por mais que a renda absoluta não tenha sido eliminada, sua participação termina por ser diminuída em função da sua incorporação às outras formas de renda que não mais restringem, e sim se combinam com o capital, na qualidade de renda diferencial.

Outro aspecto curioso do trecho reproduzido anteriormente sobre o escopo da BrasilAgro versa acerca da importância que as relações de transporte e logística detêm para a dinâmica de funcionamento do mercado fundiário. A localização relativa – tal qual a fertilidade – das terras também depende, em maior ou menor proporção, do investimento em infraestrutura e tecnologia, assim como o valor da renda é acrescido à medida da proximidade das terras com o mercado consumidor. Não é à toa que a empresa sob análise opta por adquirir imóveis rurais com “proximidade de infraestruturas, tais como logística, centros de distribuição, estruturas de armazenagem e polos consumidores” (BRASILAGRO, 2021b), porém, na ausência dessa possibilidade, se propõe a construir a infraestrutura necessária para a valorização do imóvel rural.

Esse fator da localização relativa das terras em relação aos mercados, apesar de revelar o ativismo dos proprietários de terra e do capital fictício na estruturação do espaço geográfico (HARVEY, 2013), demonstra que esses sujeitos dispõem de poucos meios para modificar essa situação por conta própria, em virtude da complexidade das interações sociais e dos altos custos para promover tais alterações. Talvez por essa razão os ruralistas procurem formar, eleições após eleições, um bloco corpulento no Congresso Nacional brasileiro e nas demais casas legislativas nas esferas estadual e municipal. De maneira geral, a finalidade de estimular a renda e a sua captação sofre grande impacto do deslocamento e a iniciativa de transformar as relações de transporte

[...] surge da necessidade de diminuir o tempo de circulação das mercadorias, de estender geograficamente os mercados, e assim simultaneamente criar a possibilidade de baratear os insumos de matérias-primas, expandindo a base para a realização ao mesmo tempo que acelera o tempo de rotação do capital. Se a renda depende da localização relativa, e a localização relativa deve ser transformada pelo transporte melhorado, então o investimento no transporte vai aumentar os valores da terra nas áreas próximas a ela. De acordo com isso, os proprietários de terra poderão ganhar (ou perder). Eles têm um direito adquirido sobre onde e quando investir no transporte. Podem até estar dispostos a promovê-lo com certa perda (de preferência

usando o dinheiro de outras pessoas ou mediante a ação do Estado) para se beneficiar das rendas fundiárias aumentadas (HARVEY, 2013, p. 338).

A questão da logística e a conveniência dessa variável para a valorização das terras mobilizaram o apoio do setor ruralista à construção de Brasília e do cruzeiro rodoviário interligando a respectiva capital federal a todas as regiões do país, como assinalado no tópico anterior. Do mesmo modo, a presença de uma nova capital no Centro-Oeste do Brasil e de uma nova malha rodoviária impulsionou não só as apropriações de terra legais, mas ainda as operações irregulares e ilegais, abrangidas pelas diligências da CPI Venda de Terras, e esse estímulo foi exibido e tratado no item 1.4 deste trabalho. Outrossim, da mesma forma que o advento da estruturação de Brasília e das novas estradas entre 1950 e 1960 significou um enorme atrativo para a venda de terras, inclusive a estrangeiros, movimentando e aquecendo o mercado imobiliário naquela época, atualmente, as medidas de flexibilização e de liberação incondicional da aquisição de terras a estrangeiros possuem semelhante potencial de aquecimento do mercado fundiário e visam justamente a fazê-lo através do aumento de prováveis compradores/investidores. Como consequência disso, impactam na ampliação da oferta de terras, além de outras observações já explicitadas aqui neste texto.

A desregulamentação da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil, contudo, por se tratar de uma medida que introjeta e acirra a especulação fundiária no mercado imobiliário de terras, pode levá-lo a destruição, na medida em que o próprio tratamento da terra como bem financeiro também possui essa faculdade. A disputa ostensiva pelo excedente do lucro por parte tanto de capitalistas quanto de proprietários da terra (isso quando ambas as figuras não constituem a mesma pessoa) pode condenar o capital a destinações distintas daquelas socialmente necessárias do ponto de vista da acumulação. Além desse problema, podem surgir outros referentes ao entrelaçamento da RD-1 à RD-2, proibindo que o proprietário de terra confine consigo mesmo os custos e benefícios derivados das suas próprias ações promovidas na sua porção de terra (HARVEY, 2013).

Na mesma proporção em que o mercado fundiário se abre, o capital monetário excedente tende a

criar reivindicações de pirâmides de débito e [a] buscar realizar suas esperanças excessivas mediante a pilhagem e a destruição da produção na própria terra. O investimento na apropriação, tão necessário ao desempenho destas funções de coordenação, é aqui, como em qualquer outra parte, a “origem de todo tipo de formas insanas” e a fonte de distorções potencialmente sérias. A especulação da terra pode ser necessária ao capitalismo, mas as orgias especulativas periodicamente se transformam em um atoleiro de destruição para o próprio capital (HARVEY, 2013, p. 337).

Nesse contexto, a procura incessante pelo incremento e apropriação da renda por intermédio do capital fictício, em outras palavras, a especulação fundiária predatória causada pela abertura do mercado de terras, desequilibra, sobretudo, o ordenamento do processo produtivo no campo. O desafio para o capital consiste, então, em articular de maneira equilibrada o avanço cada vez mais progressivo das ações especulativas de modo a preservar o capital fictício como um dispositivo de coordenação do mercado fundiário e, *pari passu*, o mercado fundiário como mecanismo de mediação e gerenciamento do modo de produção capitalista.

Para além dos conflitos pertinentes à desorganização do espaço agrário e da produção agrícola, outros conflitos de ordem social despontam em meio à abertura do mercado de terras interno a estrangeiros, principalmente quando o fator terra assume a forma de bem financeiro. Um caso emblemático de conflito social pela terra ocorrido mediante a situação de fronteira, teorizada por José de Souza Martins (1997), tem acontecido no estado da Bahia e recentemente foi objeto de ação judicial. O avanço da frente pioneira, delineada pelo movimento dos agentes do capital financeiro, sobre as terras de comunidades tradicionais e rurais do respectivo estado, ainda não demarcadas e situadas na zona da frente de expansão, engendrou disputas violentas e ambientalmente deletérias naquela região do Cerrado brasileiro. Segundo a reportagem reproduzida no dossiê *Agro é fogo: grilagem, desmatamento e incêndios na Amazônia, Cerrado e Pantanal*, intitulada *Ligações perigosas: fundos de pensão internacionais, incêndios e grilagens no Matopiba* (AATR BAHIA; GRAIN; REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS, 2021):

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), em recente parecer técnico, e o Tribunal de Justiça da Bahia (TJ-BA), em julgamento realizado em outubro de 2020, reconheceram que dois dos maiores compradores estrangeiros de terras agrícolas no Brasil – os fundos de pensão da TIAA-CREF (*Teachers Insurance and Annuity Association of America – College Retirement Equities Fund*) e o fundo de investimentos da Universidade de Harvard (*Havard [sic] Management Co.*) – adquiriram ilegalmente centenas de milhares de hectares de terras agrícolas no Cerrado brasileiro. Os detalhes sobre as decisões que reconhecem a compra ilegal de terras e a apuração dos incêndios nas fazendas controladas pelos fundos estão no novo relatório da AATR (Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia), Rede Social de Justiça e Direitos Humanos e GRAIN.

Desde 2008, esses fundos acumularam cerca de 750.000 hectares no país, com seus negócios de terras agrícolas estando ligados à apropriação ilegal de terras, à expulsão violenta de comunidades tradicionais e rurais, ao desmatamento, incêndios e outros danos sociais e ambientais na região. Tudo isso, ademais, burlando a legislação brasileira que limita o controle de terras por estrangeiros (AATR BAHIA; GRAIN; REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS, 2021).

Os respectivos fundos de pensão e de investimentos estadunidenses utilizaram mecanismos de arranjo financeiro para se furtarem de cumprir as disposições da Lei 5.709/1971, recepcionada constitucionalmente em entendimento fixado pela AGU através do parecer de 2008, publicado sob a forma do *Parecer n. LA-01/2010*. Não se pode afirmar que as burlas desses fundos ao sistema de expedição de títulos de propriedade são inovadoras, haja vista a estratégia usada se assemelhar muito àquelas observadas durante as investigações da CPI de 1967, a ver:

Segundo o Incra, as compras de terras pela TIAA que foram realizadas através da empresa brasileira Radar Propriedades Agrícolas e outras subsidiárias brasileiras devem ser consideradas nulas, pois, apesar destas empresas serem registradas no país, a maior parte de suas ações são de propriedade de empresas estrangeiras. As empresas associadas foram caracterizadas como parte do mesmo “grupo econômico”, constituindo uma arquitetura financeira que mascara o real controle exercido pelo fundo TIAA-CREF. Como resultado, o setor do Incra responsável pela supervisão e fiscalização das aquisições de terras por entidades estrangeiras, recomendou a anulação dos títulos de todas as fazendas adquiridas através das subsidiárias da TIAA, desde 2010, cobrindo mais de 150.000 ha.

Além disso, o Incra constatou que as aquisições de terras da TIAA foram baseadas em esquemas de grilagem de terras comumente utilizados na região, por meio da apropriação ilegal de terras públicas e posterior reivindicação fraudulenta de sua titularidade legal. O Instituto declarou que este era um motivo adicional para a anulação dos títulos de terras de TIAA.

O órgão de terras federal ainda não realizou uma avaliação das aquisições de terras de Harvard, que foram realizadas de maneira semelhante (AATR BAHIA; GRAIN; REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS, 2021).

Os mecanismos de fato e de direito, bem como os resultados dessas ações para assumir o controle do território habitado por comunidades tradicionais e rurais, de modo idêntico, também remetem aos problemas encontrados pela referida Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada em 1967. Os conflitos pela terra chegaram ao Poder Judiciário, e

A decisão do TJ-BA ocorreu no momento em que os incêndios voltaram a engolir as fazendas controladas pelo fundo de Harvard. Conforme dados de satélite compilados pela *AidEnvironment*, um total de 8.500 hectares foram queimados entre agosto e outubro de 2020, nas Fazendas Cachoeirinha (7.626 ha), em Mansidão, cuja propriedade também é reivindicada pelo Estado, e na Faz. Campo Largo (878 ha), que compõe o conjunto de fazendas na área de 107 mil hectares grilados da Gleba Campo Largo.

Em Mansidão, as fazendas adquiridas estão localizadas na região conhecida como Baixões, onde aproximadamente 400 famílias posseiras, de dez comunidades tradicionais de fecho e fundo de pasto estão sendo impactadas pelo desmatamento e queimadas.

Na gleba Campo Largo, no município de Cotegipe, as 240 famílias posseiras que foram violentamente expulsas após a venda para o fundo de Harvard continuam no entorno da área e seguem na expectativa de retornar para a terra, que segue sendo degradada com queimadas e desmatamentos (AATR BAHIA; GRAIN; REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS, 2021).

O conflito descrito irrompe, portanto, pela precariedade na comprovação de título de propriedade por parte dos agentes cingidos pela fronteira (MARTINS, 1997), seja dos fundos estrangeiros, que desejam explorar o valor imobiliário desses imóveis rurais, na conformação do modo de produção capitalista (MARTINS, 1997), seja das comunidades tradicionais e rurais que residem e trabalham nas terras em comento, tirando delas seu alimento e sustento, sob o regime da produção de mercadorias (MARTINS, 1997). Além disso, cabe destacar o passivo ambiental referente aos incêndios e demais práticas de desmatamento nessas terras cuja titularidade também é reivindicada pelo Estado baiano. As queimadas e o desmatamento, além de inviabilizarem a permanência das famílias posseiras na área, podem indicar o início do processo de investimento tecnológico na terra por parte dos supracitados fundos para auferir a renda da terra capitalizada, com a feição da RD-2.

Assim como o Estado, na acepção do capital, vislumbra como mediador das relações que interferem direta ou indiretamente na obtenção de rendas da terra aumentadas, tal como no aspecto dos transportes, ele também se configura como a última alternativa de controle da especulação fundiária desordenada, que pode destruir o mercado imobiliário de terras e engendrar crises no modo de produção capitalista no ambiente agrário. Isso porque o aparelho estatal dispõe de vários poderes de regulação do uso e aproveitamento da terra, que vão desde os mecanismos de expropriação e desapropriação da terra até o planejamento do seu uso e o investimento real. Essa solução não deixa de ser permeada por contradições do ponto de vista do capital, uma vez que a ingerência estatal pode não vincular a exploração da terra à restauração da acumulação capitalista, além de colocar em xeque a validade do direito de propriedade da terra (HARVEY, 2013, p. 339).

Para realizar essa mediação, o Estado se serve do Direito e da elaboração de políticas públicas de fomento às atividades agrárias. No caso do Estado brasileiro, dois dos dispositivos jurídicos que atuam na regulação e no controle da especulação no mercado de terras são a função social da propriedade da terra, instituto encontrado no Estatuto da Terra e na Constituição federal de 1988, e a própria Lei 5.709/1971, marco legal da aquisição de terras por estrangeiros no país. Mais uma vez, cumpre reforçar que, por meio desses dispositivos, o Estado brasileiro não atua proibindo as operações fundiárias com participação estrangeira, longe disso – as legitima e as condiciona aos ditames do modo de produção capitalista, disciplinando o aproveitamento das terras de modo a extrair o valor máximo do trabalho ativo realizado mediante tal exploração. Para tanto, estatui alguns requisitos gerais para o funcionamento do mercado fundiário, reconhecendo a especificidade do bem terra.

Por todo o exposto, resta evidente no desfecho desta seção o fato de a desregulamentação do regime de aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros no Brasil atingir a função social da propriedade da terra, sem embargo do seu caráter produtivista, assinalado por Marés (2010). No passado, a CPI Venda de Terras concluíra que a presença desmedida do capital estrangeiro e a sua livre atuação no mercado fundiário interno, provocada pela ausência de controle e fiscalização, eram o fator responsável pela crise no mercado de terras interno, gerando a especulação predatória do bem terra antes de promoverem efetivamente negócios jurídicos envolvendo tal bem. Isso decorria da ausência de regularização fundiária das áreas atingidas pelas apropriações investigadas naquele período. Esses acontecimentos ensejaram a criação de um regime jurídico da aquisição de terras por estrangeiros no país que, inobstante as tentativas de alteração e revogação, está em vigor até então.

Atualmente, além da ausência, em muitos casos, de conhecimento da situação das terras em disputa e de interesse do capital financeiro, soma-se a financeirização do mercado fundiário, que, ao favorecer a especulação imobiliária, desorganiza o ordenamento do processo produtivo agrícola, além de constituir um fator de acentuação dos índices dos processos de grilagem, desmatamento e, por conseguinte, dos conflitos sociais pela terra no ambiente do cenário agrário brasileiro, permeados pela situação de indefinição da propriedade formal da terra. Por esses motivos, a desregulamentação descumpra a função social da propriedade da terra preconizada inclusive constitucionalmente, na medida em que esse instituto determina que o bem terra deve ser submetido não só à produção, mas sobretudo ao bem-estar social, dentro dos marcos legais ambientais e trabalhistas, arranjo que a conjuntura de liberação/flexibilização dos limites à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros não é capaz de proporcionar, em função de provocar um quadro de especulação e financeirização do fator terra, bem que constitui, antes de tudo, um meio de produção e de subsistência humana.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A parca regulação e, por conseguinte, a exígua fiscalização das operações de aquisição de terras por estrangeiros no Brasil fizeram eclodir na década de 1960 uma crise no mercado fundiário interno que, por abranger fatos de tamanha repercussão social, motivou a instauração de uma CPI no Congresso Nacional para prestar esclarecimentos à opinião pública sobre tais acontecimentos. O receio inicial era de que o Estado brasileiro estivesse perdendo o domínio sobre o seu território e as suas riquezas à medida que essas aquisições de terras avançavam no interior do país. Sob o mote do nacionalismo, a denúncia-requerimento na Câmara dos Deputados à época resultou em várias diligências, depoimentos e documentos que compõem os autos do processo da CPI Venda de Terras, que descobriu, em vez de uma ameaça à segurança nacional, um quadro generalizado de apropriações irregulares e ilegais de terras envolvendo, inicialmente, pessoas brasileiras, embora também contassem com a participação estrangeira.

Todavia, no decorrer das oitivas dos depoimentos prestados pelas autoridades governamentais, a participação estrangeira na economia nacional, sobretudo na forma de capital agroindustrial, foi concebida institucionalmente como uma medida necessária para a ascensão do plano de desenvolvimento elaborado pelos militares. Por essa razão, os riscos outrora aduzidos acerca da segurança nacional foram diluídos em meio ao potencial de investimento do capital estrangeiro no campo brasileiro. A presença desse capital no mercado fundiário nacional foi tida como benéfica, malgrado o controle da realização de suas operações tenha se mostrado imprescindível ao funcionamento do registro e do mercado de terras no país, em função do problema central apontado nas conclusões daquela CPI: a especulação fundiária de imóveis rurais, localizados, em sua maioria, na Amazônia Legal.

Ao mesmo tempo em que consistia na finalidade dos apropriadores, a especulação era a causa primária dos processos de grilagem de terras públicas, da espoliação de posseiros e indígenas, do aumento do custo de vida no campo e da concentração de terras improdutivas, entre outros entraves ao Estado brasileiro. A conveniência da imposição de determinado controle a essas transações, e não propriamente a proibição delas, justificou a criação de um regime jurídico específico voltado à matéria, que tomou corpo com a edição da Lei 5.709/1971 e continua em vigor no ordenamento jurídico nacional nos dias de hoje. Tal legislação buscava conter os desdobramentos da especulação, cuja dinâmica, antes de propiciar transações fundiárias de fato, incitava a disputa pela terra especialmente em áreas em que a titularidade do direito de propriedade agrária era indefinida, alheia ao intento de

consolidar a produção agrícola como retroalimentadora da indústria. Para tanto, impedir as operações de apropriação de terras com atuação estrangeira representava um excesso desvantajoso, haja vista os problemas não se manifestarem nas operações regulares e legais, mas na expectativa de venda que instigava as irregulares e ilegais, descumpridoras da função social da propriedade da terra.

O problema que este trabalho se propôs a investigar partiu da observação desses fatos da conjuntura agrária nacional de aproximadamente meados do século XX para verificar se a liberação irrestrita da aquisição de terras por estrangeiros poderia, ainda hoje, oferecer riscos no que concerne à segurança nacional e/ou aos conflitos pela terra no país. Os riscos referentes ao marcador geopolítico da segurança nacional, além de terem sido minimizados pelos militares e pela própria CPI de 1967, foram esvaziados na medida em que o ingrediente ideológico intrínseco a esse conceito, o nacionalismo, foi e tem sido incorporado por diferentes grupos políticos em seus discursos em diversos momentos à luz da historiografia brasileira, com diferentes significados, inclusive por segmentos antagônicos atuantes em um mesmo período histórico. Tal questão torna o fator da (in)segurança nacional, ao menos em face dos objetivos desta pesquisa, um elemento de imprecisão metodológica frente à tarefa de determinar os riscos e averiguar a sua superação ou permanência no contexto social e político brasileiro.

A premissa comprovada de que a norma vigente se fundamentou no impacto dos fatos apurados durante as investigações da CPI lança a dúvida sobre quais seriam, então, os fundamentos da manutenção da validade daquele marco legal no ordenamento jurídico interno atualmente, visto que, sob o prisma da segurança nacional, esse debate se mostrou inconclusivo. Passados alguns anos da inauguração desse expediente legal, o tema da aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros retorna à arena política nacional em um debate institucional de natureza extrajudicial sobre os destinatários das restrições estabelecidas pela lei em destaque. A despeito de não constituir um escopo do trabalho, o exame das nuances dessa disputa normativa abordou esse e outros tópicos referentes à eficácia jurídica dessa norma, além de provocar o questionamento sobre qual a efetividade desse arranjo legal e normativo após as sucessivas modificações na interpretação daquele aspecto sobre os seus destinatários em especial. Esse exame também possibilitou conceber novas potenciais implicações da desregulamentação desse expediente legal em relação ao momento da CPI de 1967, tais como a ligação dessas aquisições com a biopirataria, com a lavagem de dinheiro, com danos ambientais, etc., que ficam como sugestão de abordagem para próximos trabalhos acerca dessa temática. A questão desse debate ter voltado à tona em 1994 e desde lá

o entendimento sobre o assunto ter sido alterado apenas em âmbito administrativo também desperta a curiosidade sobre quais os motivos dessas alterações não terem sido convertidas em legislação ordinária, talvez por uma falta de consenso sobre a matéria no Poder Legislativo e, principalmente, entre os ruralistas.

A transferência imediata do debate sobre o fator terra para o fator capital ocorrida na seara institucional se alastrou nas discussões teóricas empreendidas no Brasil. Propensas a contestar ou afirmar a relevância do tema do ponto de vista da incidência das apropriações de terras, as disputas teóricas nos anos 2010 não lograram êxito. Inicialmente, porque a aquisição de terras e os demais processos de controle e uso da terra por estrangeiros não se apresentam como o cerne da questão agrária, mas sim como um sintoma do domínio do capital inter e transnacional financeiro sobre a produção agrícola, como insinuou a hipótese fulcral deste estudo. Segundo, pois a configuração inter e transnacional do capital financeiro atualmente dificulta a identificação da origem desse capital, mesmo quando possível segregá-lo. Por último, em vista do problema não se situar nas transações *per se*, mas na promessa de que elas aconteçam, pois essa esperança por si só já aquece o mercado de terras. A ausência de referência ou a desconsideração da especulação imobiliária da terra como atividade causadora dos problemas encontrados outrora e um potencial elemento de risco para o mercado de terra nos dias de hoje afetou o avanço do debate sobre a apropriação de terras, principalmente tratando-se da estrangeira.

Devido a esse aspecto referente à especulação continuar figurando como um componente de superaquecimento do mercado de terras, as ameaças provocadas pela prática da especulação fundiária ainda marcam o ambiente agrário brasileiro em virtude de, nas áreas onde há a devida regularização fundiária, desorganizar o ordenamento do processo produtivo no campo e de, nas regiões onde há indefinição da propriedade agrária, por suas bases precárias, intensificar os conflitos pela terra. Um elemento em comum tanto nos casos de comprovação quanto nos de carência da titularidade da propriedade da terra diz respeito às implicações ambientais, no que se refere a possíveis danos a reservas legais e unidades de conservação, uma questão que, de certa forma, não possuía tanto relevo quando da CPI, e hoje em dia ocupa um espaço maior nos debates ora na arena política, ora nas produções científicas e acadêmicas. Assim como o substrato da especulação foi modificado em função das novas formas da renda fundiária, os riscos de sua atividade, apesar de permanecerem, também assumiram novos formatos.

Pelo fator de estimulação da especulação fundiária, a desregulamentação do regime vigente proposta atualmente no Congresso Nacional, desse modo, termina por descumprir a

função social da propriedade da terra, tanto no seu aspecto socioambiental quanto no seu caráter produtivo, dialogando com a questão agrária atual, no tocante aos conflitos sociais remanescentes da ausência de propriedade formal da terra, cuja incidência se acirra por esse fator especulativo, como restou demonstrado por esta pesquisa. Sendo o mecanismo prejudicial da flexibilização e da liberação total da aquisição de terras por estrangeiros a especulação imobiliária da terra, as alternativas de controle alvitadas no regime vigente dessa matéria, isto é, sua permanência no ordenamento jurídico brasileiro, e, indiretamente, medidas como o levantamento integral e fidedigno das terras públicas e privadas no país e uma reforma agrária redistributiva de terras se consolidam, ainda, como um instrumental de efetivação do instituto da função social.

## REFERÊNCIAS

AATR BAHIA; GRAIN; REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS. Ligações perigosas: fundos de pensão internacionais, incêndios e grilagens no Matopiba. *In*: ARTICULAÇÃO AGRO É FOGO. **Agro é fogo: grilagem, desmatamento e incêndios na Amazônia, Cerrado e Pantanal**. Disponível em: <https://agroefogo.org.br/ligacoes-perigosas-fundos-de-pensao-internacionais-queimadas-e-grilagens-no-matopiba/>. Acesso em: 27 ago. 2021.

ABREU, Alzira Alves de. *et al.* (coords.). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico>. Acesso em: 28 mai. 2020.

ACRE. **Leis**. Disponível em: <http://www.al.ac.leg.br/leis/>. Acesso em: 27 abr. 2020.

AGÊNCIA SENADO. **Comissões aprovam projeto que facilita venda de terras para estrangeiros**. Senado Notícias, Brasília, 11 dez. 2019. Da redação. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/11/comissoes-aprovam-projeto-que-facilita-venda-de-terras-para-estrangeiros>. Acesso em: 21 ago. 2020.

ALAGOAS. **Legislação**. Disponível em: <http://gcs.sefaz.al.gov.br/paginas/administrativo/documento/consultarGabinete.jsf>. Acesso em: 27 abr. 2020.

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).

AMAPÁ. **Buscar legislações**. Disponível em: [http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar\\_proposicao](http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar_proposicao). Acesso em: 27 abr. 2020.

AMAZONAS. **Legislação**. Disponível em: <http://www.amazonas.am.gov.br/servicos/legislacao/>. Acesso em: 27 abr. 2020.

BAHIA. **Pesquisa avançada**. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos>. Acesso em: 27 abr. 2020.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Emendas à Constituição de 1988: comentários às emendas constitucionais n. 1, de 31-3-1992, 2, de 25-8-1992, 3, de 17-3-1993, 4, de 14-9-1993, 5, 6, 7, 8, de 15-8-1995, 9, de 9-11-1995, e 10, de 4-3-1996, e as emendas constitucionais de revisão n. 1, de 1-3-1994, 2, 3, 4, 5 e 6, de 7-6-1994**. São Paulo: Saraiva, 1996.

BORGES, Nilson. A doutrina de Segurança Nacional e os governos militares. *In*: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília (org.). **O Brasil Republicano: o tempo da ditadura** –

regime militar e movimentos sociais em fins do século XX. vol.4. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 13-42.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer n. AGU/LA-04/94, de 07 de junho de 1994. Aquisição ou arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira. *In*: BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer n. GQ-181**, de 17 de dezembro de 1998 e publicado em 22 de janeiro de 1999. Reexame do Parecer n. AGU/LA-04/94, diante da revogação do art. 171 da Constituição de 1988. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 07-10. Disponível em: <https://wwwsistema.planalto.gov.br/asprevweb/exec/parecer/parecerAGU181.html>. Acesso em: 30 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Advocacia-Geral da União. **Parecer n. GQ-181**, de 17 de dezembro de 1998 e publicado em 22 de janeiro de 1999. Reexame do Parecer n. AGU/LA-04/94, diante da revogação do art. 171 da Constituição de 1988. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 07-10. Disponível em: <https://wwwsistema.planalto.gov.br/asprevweb/exec/parecer/parecerAGU181.html>. Acesso em: 30 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Advocacia-Geral da União. **Parecer n. LA-01**, de 19 de agosto de 2010 e publicado em 23 de agosto de 2010. Aquisição de terras por estrangeiros. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/agu/prc-la01-2010.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/agu/prc-la01-2010.htm). Acesso em: 30 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Congresso Nacional, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro: Assembleia Constituinte, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 1 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. [Constituição (1967)]. **Constituição do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Congresso Nacional, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm). Acesso em: 1 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Ato Complementar n. 45, de 30 de janeiro de 1969. **Dispõe sobre a aquisição de propriedade rural no território nacional**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ACP/acp-45-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/acp-45-69.htm). Acesso em: 1 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Autos da Resolução n. 31/1967, **que cria a Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar a venda de terras brasileiras a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras e os documentos que se seguem**. Relator: Haroldo Veloso. Brasília, DF: Congresso Nacional, [1967a].

\_\_\_\_\_. Decreto n. 19.924, de 27 de abril de 1931. **Dispõe sobre as terras devolutas.** Rio de Janeiro: Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, [2020]. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/norma/437982/publicacao/15620410>. Acesso em: 1 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n. 494, de 10 de março de 1969. **Regulamenta o Ato Complementar n. 45, de 30 de janeiro de 1969, que dispõe sobre a aquisição de propriedade rural por estrangeiro.** Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0494.htm). Acesso em: 1 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n. 2.627, de 26 de setembro de 1940. **Dispõe sobre as sociedades anônimas.** Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2627.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2627.htm). Acesso em: 30 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n. 4.657, de 04 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.** Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm). Acesso em: 30 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Discurso pronunciado pelo deputado Márcio Moreira Alves durante o Grande Expediente do dia 15 de agosto de 1967 acerca da alienação de enormes parcelas do território brasileiro a estrangeiros. **Diário do Congresso Nacional:** seção 1, Brasília, DF, ano XXII, n. 96, p. 4.435-4.498, 15 ago. 1967b.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993. **Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências.** Brasília, DF: Congresso Nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp73.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm). Acesso em: 30 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850. **Dispõe sobre as terras devolutas do Império.** Rio de Janeiro: Império do Brasil, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm). Acesso em: 1 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei n. 1.579, de 18 de março de 1952. **Dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito.** Rio de Janeiro: Congresso Nacional, [1952]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/11579.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11579.htm). Acesso em: 16 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei n. 1.806, de 06 de janeiro de 1953. **Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a Superintendência da sua execução e dá outras providências.** Rio de Janeiro: Congresso Nacional, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L1806.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1806.htm). Acesso em: 1 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916. **Dispõe sobre o Código Civil dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro: Congresso Nacional, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L3071.htm). Acesso em 1 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei n. 4.131, de 03 de setembro de 1962. **Disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e dá outras providências.** Brasília, DF: Congresso Nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4131.htm). Acesso em: 30 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. **Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.** Brasília, DF: Congresso Nacional, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm). Acesso em: 1 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei n. 5.173, de 27 de outubro de 1966. **Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e dá outras providências.** Brasília, DF: Congresso Nacional, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5173.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5173.htm). Acesso em: 1 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei n. 5.709, de 07 de outubro de 1971. **Regula a Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro Residente no País ou Pessoa Jurídica Estrangeira Autorizada a Funcionar no Brasil, e dá outras Providências.** Brasília, DF: Congresso Nacional, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5709.htm). Acesso em: 1 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei n. 7.232, de 29 de outubro de 1984. **Dispõe sobre a Política Nacional de Informática, e dá outras providências.** Brasília, DF: Congresso Nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17232.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17232.htm). Acesso em: 30 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. **Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.** Brasília, DF: Congresso Nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8629.htm). Acesso em: 30 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministérios de Estado da Justiça, da Fazenda, do Planejamento e Orçamento, da Previdência e Assistência Social, da Administração e Reforma do Estado, de Minas e Energia. Exposição de Motivos n. 37, de 16 de fevereiro de 1995, publicado em 15 de março de 1995. Da proposta de emenda constitucional que altera o inciso IX do art. 170, o art. 171 e § 1º do art. 176 da Constituição federal. **Diário do Congresso Nacional:** seção 1, Brasília, DF, ano L, p. 3.246. 15 mar. 1995.

\_\_\_\_\_. Projeto de Resolução n. 89, de 12 de junho de 1970. Aprova as conclusões da CPI destinada a apurar a venda de terras brasileiras a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras. **Diário do Congresso Nacional:** seção 1, Brasília, DF, ano XXV, Suplemento ao n. 47, p. 1-68, 12 jun. 1970.

\_\_\_\_\_. Resolução n. 31, de 14 de setembro de 1967. Constitui a Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar a venda de terras brasileiras a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras. **Diário do Congresso Nacional:** seção 1, Brasília, DF, ano XXII, n. 114, p. 5.387-5.450, 14 set. 1967c.

BRASILAGRO. **Estratégia.** Disponível em: [http://www.brasil-agro.com/brasilagro2011/web/conteudo\\_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=36812](http://www.brasil-agro.com/brasilagro2011/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=36812). Acesso em: 27 ago. 2021. [2021b].

\_\_\_\_\_. **Visão geral.** Disponível em: [http://www.brasil-agro.com/brasilagro2011/web/conteudo\\_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=36811](http://www.brasil-agro.com/brasilagro2011/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=36811). Acesso em: 27 ago. 2021. [2021a].

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissões parlamentares de inquérito – CPI**. Brasília: [2020a]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito>. Acesso em: 16 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei: PL 3990**. Brasília: [2020b]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/20572>. Acesso em: 09 out. 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**: contribuindo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

CARVALHO, Edson Ferreira de. **Manual didático de direito agrário**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2012. 568 p.

CEARÁ. **Leis**. Disponível em: <http://www.al.ce.gov.br/legislativo/leis.php>. Acesso em: 27 abr. 2020.

CHADE, Jamil. Estrangeiros avançam na aquisição de terras. **O Estado de São Paulo**, 13 set. 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1983.

DELGADO, Guilherme Costa. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio**: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). 1ª ed. Porto Alegre: UFRGS, 2012.

DIDIER JR. Fredie. **Curso de direito processual civil**, v. 1. 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2015.

DISTRITO FEDERAL. **Leis distritais**. Disponível em: <http://www.cl.df.gov.br/web/guest/leis-distritais>. Acesso em: 27 abr. 2020.

EMBAIXADA DO BRASIL EM WASHINGTON. **Galeria de embaixadores**. Disponível em: [http://washington.itamaraty.gov.br/pt-br/galeria\\_de\\_embaixadores.xml](http://washington.itamaraty.gov.br/pt-br/galeria_de_embaixadores.xml). Acesso em: 28 jul. 2020.

EMBRAPA. **Sobre o Matopiba**. Disponível em: <https://www.embrapa.br/tema-matopiba/sobre-o-tema>. Acesso em: 11 ago. 2020

ENCICLOPÉDIA VIRTUAL DO MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO. **Inversão Financeira**. Disponível em: [https://miniplan.fandom.com/pt-br/wiki/Invers%C3%A3o\\_financeira](https://miniplan.fandom.com/pt-br/wiki/Invers%C3%A3o_financeira). Acesso em: 26 jul. 2020.

ESPÍRITO SANTO. **Gerência de atos legislativos**. Disponível em: <https://conslegis.es.gov.br/>. Acesso em: 28 abr. 2020.

FAIRBAIRN, Madeleine. **“Like gold with yield”**: evolving intersections between farmland and finance. *The Journal of Peasant Studies*, v. 41, n. 5, p. 777-795, 2014.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Processos informais de mudança da constituição: mutações constitucionais e mutações inconstitucionais**. São Paulo: Max Limonad, 1986.

FIX, Mariana; PAULANI, Leda Maria. Considerações teóricas sobre a terra como puro ativo financeiro e o processo de financeirização. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 39, p. 638-657, 2019.

GOIÁS. **Pesquisa de legislação**. Disponível em: [https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa\\_legislacao](https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao). Acesso em: 27 abr. 2020.

GOYOS JR., Durval de Noronha; SOUZA, Adriano Boni de; BRATZ, Eduardo. **Direito agrário brasileiro e o agronegócio internacional**. São Paulo: Observador Legal, 2007.

GRAIN. **Relatório do Banco Mundial sobre a neogrilagem legal de terras: uma decepção e um fracasso**, 2010. Disponível em: <http://farmlandgrab.org/15819>. Acesso em: 27 ago. 2021.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 16. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

\_\_\_\_\_. **O direito posto e o direito pressuposto**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

HARVEY, David. **Os limites do capital**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2013. Tradução de Magda Lopes (e-book).

IBDFAM – INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA. **Adjudicação no Novo CPC: regras gerais e o que mudou**. Disponível em: <http://www.ibdfam.org.br/artigos/1418/Adjudica%C3%A7%C3%A3o+no+Novo+CPC%3A+regras+gerais+e+o+que+mudou>. Acesso em: 26 jul. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Amazônia Legal: o que é**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15819-amazonia-legal.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 29 ago. 2021.

INCRA. **Módulo de exploração indefinida (MEI)**. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/pt/credito/66-atuacao/236-modulos-de-exploracao-indefinida-mei.html>. Acesso em: 11 ago. 2020.

JELLINEK, Georg. **Reforma y Mutación de la Constitución**. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

LAFER, Celso. **JK e o programa de metas (1956-1961)**. Rio de Janeiro: FGV, 2002. Tradução de *The planning process and the political system in Brazil: a study of Kubitschek's Target Plan, 1956-1961*. Dissertação (PhD) – Cornell University. Ithaca, 1941. 326 p.

MAIA, Cláudio Lopes. **Terra e Capital Financeiro: as novas configurações do capital no século XXI. Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas sobre Marx e o Marxismo**. Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, 2013.

MARANHÃO. **Portal da legislação**. Disponível em: <http://legislacao.al.ma.gov.br/ged/busca.html>. Acesso em: 27 abr. 2020.

MARÉS, Carlos Frederico. **A Função Social da Terra**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003.

\_\_\_\_\_. Função social da propriedade. *In*: SONDA, Claudia (org.); TRAUZYNSKI, Silvia Cristina (org.). **Reforma agrária e meio ambiente: teoria e prática no estado do Paraná**. Curitiba: ITCG, 2010, p. 181-197.

MARTINS, Ives Gandra. **A Constituição aplicada**. Belém: CEJUP, 1989.

MARTINS, José de Souza. **Fronteira: a degradação do Outro nos confins do humano**. 1. ed. São Paulo: HUCITEC, 1997.

MATO GROSSO. **Busca legislação**. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/legislacao/>. Acesso em: 27 abr. 2020.

MINAS GERAIS. **Legislação**. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html>. Acesso em: 27 abr. 2020.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.); DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 27. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1**, de 1969. São Paulo: Forense, 1987.

MONTEIRO, Jéssica Silva; MAIA, Cláudio Lopes. Aquisição de terras por estrangeiros como fator de conflitos agrários no Brasil. **Revista Anhanguera Goiânia**. Goiânia, v. 20, n. 1, p. 28-42, jan/dez. 2019.

MOREIRA, Vânia Maria Losada. O modelo oligárquico de apropriação territorial e o nacional-desenvolvimentismo. **Anais da XVIII Reunião da Sociedade Brasileira de Pesquisa Histórica**, Rio de Janeiro, 1998.

\_\_\_\_\_. Os anos JK: industrialização e modelo oligárquico de desenvolvimento. *In*: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (orgs.). **O Brasil Republicano: o tempo da experiência democrática – da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 157-194.

MOREL, Edmar. **Amazônia saqueada**. São Paulo: Global, 1984.

MÜLLER, Friedrich. **Métodos de trabalho do direito constitucional**. 3. ed. Tradução de Peter Naumann. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

MÜLLER, Geraldo. Indústria e agricultura no Brasil: do latifúndio-minifúndio ao CAI. & Formulações gerais sobre o CAI. & A agricultura brasileira no CAI. *In*: MÜLLER, Geraldo. **Complexo Agroindustrial e Modernização Agrária**. São Paulo: Hucitec, 1989. p. 27-107.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Amazônia**: monopólio, expropriação e conflitos. Campinas: Papirus, 1987.

\_\_\_\_\_. **Integrar para não entregar**: políticas públicas e Amazônia. Campinas: Papirus, 1988.

\_\_\_\_\_. **A fronteira amazônica mato-grossense**: grilagem, corrupção e violência. [1997]. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

\_\_\_\_\_. A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: um retorno aos dossiês. **Agrária**. São Paulo, n. 12, p. 3-113, 27 jun. 2010.

PARÁ. **Busca de leis**. Disponível em: <http://www.legispara.pa.gov.br/busca-de-leis>. Acesso em: 27 abr. 2020.

PARAÍBA. **Normas jurídicas**. Disponível em: <http://www.al.pb.leg.br/leis-estaduais>. Acesso em: 27 abr. 2020.

PARANÁ. **Pesquisa**. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=iniciarProcesso&retiraLista=true&site=1>. Acesso em: 27 abr. 2020.

PARA INCRA, compra de terras na fronteira é ilegal. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 5 mar. 2008.

PERNAMBUCO. **Legislação estadual de Pernambuco**. Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/>. Acesso em: 28 abr. 2020.

PIAUÍ. **Pesquisa**. Disponível em: <http://legislacao.pi.gov.br/legislacao/default/consulta>. Acesso em: 28 abr. 2020.

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).

RIO DE JANEIRO. **Consulta à legislação**. Disponível em: <http://smaonline.rio.rj.gov.br/conlegis/>. Acesso em: 27 abr. 2020.

RIO GRANDE DO NORTE. **Pesquisa**. Disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/portal/pesquisa>. Acesso em 27 abr. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Pesquisa legislação estadual**. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legislativo/LegislacaoEstadual.aspx>. Acesso em: 27 abr. 2020.

ROCHA, Olavo Acyr de Lima. O imóvel rural e o estrangeiro. **Revista de Direito Agrário**, Brasília, ano 16, n. 13, p. 09-22, 1. sem. 2000.

RONDÔNIA. **Consulta à legislação estadual**. Disponível em: <http://ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/livros/Default.aspx>. Acesso em: 27 abr. 2020.

RORAIMA. **Leis estaduais**. Disponível em: <https://al.rr.leg.br/rr-cidadao/leis-estaduais/>. Acesso em: 27 abr. 2020.

SANTA CATARINA. **Legislação estadual**. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/legislacao-estadual>. Acesso em: 27 abr. 2020.

SÃO PAULO. **Legislação estadual**. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/alesp/pesquisa-legislacao/>. Acesso em: 27 abr. 2020.

SAUER, Sérgio. Demanda mundial por terras: “land grabbing” ou oportunidade de negócios no Brasil? **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 4, n. 1, p. 72-88, 2010.

SAUER, Sérgio; BORRAS JR, Saturnino Jun. “Land Grabbing” e “Green Grabbing”: uma leitura da “corrida na produção acadêmica” sobre a apropriação global de terras. **Campo-Território**: revista de geografia agrária. Uberlândia, v. 11, n. 23, p. 06-42, jul., 2016.

SAUTCHUK, Jaime. *et al.* **Projeto Jari**: a invasão americana. São Paulo: Brasil, Debates, 1979.

SERGIPE. **Legislação**. Disponível em: <https://al.se.leg.br/legislacao/>. Acesso em 28 abr. 2020.

SINGER, Paul. Interpretação do Brasil: uma experiência histórica de desenvolvimento. *In*: FAUSTO, Boris (org.). **O Brasil republicano**: economia e cultura (1930-1964). Coleção História Geral da Civilização Brasileira, tomo III. v. 4. São Paulo: Difel, 1984.

SLC AGRÍCOLA. **Indicadores financeiros**. Disponível em: <http://ri.slcagricola.com.br/informacoes-financeiras/indicadores-financeiros/>. Acesso em: 27 ago. 2021. [2021b].

\_\_\_\_\_. **Quem somos**. Disponível em: <http://ri.slcagricola.com.br/a-companhia/quem-somos/>. Acesso em: 27 ago. 2021. [2021a].

STRECK, Lênio Luiz. **Verdade e consenso**: Constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SUÁREZ, Mireya. Agregados, parceiros e posseiros: a transformação do Campesinato no Centro-Oeste. **Anuário Antropológico**, v. 5, n. 1, p. 13-60, 16 jan. 2018.

SZMRECSÁNYI, Tamás. 1984. “O desenvolvimento da produção agropecuária (1930-1970)”. *In*: FAUSTO, Boris (org.). **O Brasil republicano**: economia e cultura (1930-1964). Coleção História Geral da Civilização Brasileira, tomo III. v. 4. São Paulo: Difel, 1984.

TRENTINI, Flavia. **Teoria geral do direito agrário contemporâneo**. São Paulo: Atlas, 2012.

VENDA de terras para estrangeiros cresce sem controle, afirma Inca. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 6 mar. 2008.

ZAMBERLAN, Jurandir; FRONCHETI, Alceu. **Preservação do pequeno agricultor e o meio ambiente**. Petrópolis: Vozes, 2001.