



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO

ANTÔNIA MARIA DA SILVA

PARADIGMAS JURÍDICOS DE CONTROLE NA REGULAMENTAÇÃO DA
AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS NO MERCOSUL

GOIÂNIA

2012

ANTÔNIA MARIA DA SILVA

**PARADIGMAS JURÍDICOS DE CONTROLE NA REGULAMENTAÇÃO DA
AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS NOS PAÍSES DO MERCOSUL**

Dissertação apresentada como exigência parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás. Área de concentração em Direito Agrário, sob a orientação do Prof. Dr. Rabah Belaidi.

GOIÂNIA

2012

AGRADECIMENTOS

A Deus. Eterno e sempre.

Ao José Luiz, Viviane e Vanessa, marido e filhas.

Ao Seu Manoel e Dona Zeza, meus pais.

À Bia e Weigma, irmãs.

À Lara Mariane e Brenda Bernadete, filhas postizas.

À Izabel e Luís.

Ao Professor Rabah Belaidi, que me aceitou como orientanda.

Ao Professor Arnaldo e Adegmar.

À Universidade Federal de Goiás, por oportunizar o Mestrado.

RESUMO

Esta dissertação de Direito Agrário desenvolveu-se numa abordagem metodológica comparada com fulcro numa pesquisa de carácter basicamente bibliográfico, com coleta de dados nas legislações da Argentina, do Brasil, do Paraguai, do Uruguai e da Venezuela. O objetivo principal consiste em realizar a análise jurídica comparada acerca da ocorrência de paradigmas jurídicos comuns de controle sobre a aquisição do direito de propriedade do imóvel rural das pessoas físicas e jurídicas estrangeiros pelos sistemas jurídicos dos países partes do Mercosul. Para tanto, contextualizou-se o termo estrangeirização. Alinhavou-se como condição *sine na quo* a garantia da segurança jurídica quanto à positividade de normas inerentes ao direito de propriedade do imóvel rural. Conjuntamente com reflexões sobre a evolução do conceito da propriedade, e a abordagem do direito de propriedade do imóvel rural a estrangeiros e a terra como bem de investimento no contexto econômico pós-moderno no âmbito do Mercosul, a pesquisa possibilitou realizar o levantamento do arcabouço jurídico dos países em que o sistema de normas foi objeto da análise quanto ao tratamento jurídico dado aos estrangeiros na aquisição do direito de propriedade do imóvel rural. Após análise comparada dos ordenamentos inferiu-se a ocorrência de funções comuns nas legislações comparadas, como paradigmas jurídicos de controle à estrangeirização da propriedade agrária no âmbito do Mercosul, assumindo tais funções, na maioria das vezes, aspectos transversais no processo de estrangeirização da propriedade rural.

PALAVRAS-CHAVE: Estrangeirização. Paradigmas Jurídicos. Direito de Propriedade do Imóvel Rural. Direito Agrário. Mercosul.

RESUMEN

La presente Ley Agrícola tesis se ha desarrollado un enfoque metodológico en comparación con el punto de apoyo en un estudio de investigación básicamente la recopilación de datos bibliográfica con las leyes de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela. El objetivo principal es llevar a cabo un análisis jurídico comparativo de la aparición de paradigmas jurídicos comunes de control de la adquisición de la titularidad de la propiedad rural de personas físicas y jurídicas de los ordenamientos jurídicos extranjeros de los países del Mercosur. Por lo tanto, contextualizó la extranjerización plazo. Alinhavou como un sine quo para garantizar la seguridad jurídica sobre la positividad de las normas inherentes a la titularidad de la propiedad rural. Junto con reflexiones sobre la evolución del concepto de propiedad, y el enfoque de la propiedad de tierras rurales a los extranjeros y la inversión y en la posmodernidad contexto económico en el Mercosur, la investigación permitió estudiar el marco legal de los países en el sistema de normas ha sido objeto de análisis jurídico en cuanto al tratamiento que se da a los extranjeros en la adquisición de la titularidad de la propiedad rural. Después de un análisis comparativo de los ordenamientos inferir la existencia de funciones comunes en la legislación comparada como paradigmas legales para controlar la extranjerización de la propiedad de la tierra dentro del Mercosur, asumiendo las funciones que, en la mayoría de los casos, el proceso de aspectos transversales de la extranjerización de la propiedad rural .

PALABRAS CLAVE: extranjerización. Paradigmas legales. Propiedad Derecho de la Propiedad Rural. Ley Agraria. Mercosur.

SIGLAS

ABMR&A - Associação Brasileira de Marketing Rural e Agronegócio
AGU – Advocacia Geral da União
CF – Constituição Federal do Brasil
CGU – Consultoria Geral da União
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CVM – Comissão de Valores Mobiliários
FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations
FLONAS – Florestas Nacionais
GRR – Grupo de Reflexion Rural
GU – Grau de Utilização (do ITR)
GUT - Grau de Utilização da Terra
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICIR - Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales
IED – Investimento Estrangeiro Direto
IMAGRO - Impuesto a la Renta de Actividades Agropecuarias
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDA - Instituto Nacional de Alimentacion
INDERT - Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
ITBI - Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos
ITCMD - Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR – Imposto Territorial Rural
MEI – Módulo de Exploração Indefinida
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
NEAD - Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural
OEA - Organização dos Estados Americanos
ONG – Organização Não Governamental
PIB – Produto Interno Bruto
PIDESC - Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PDCP - Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas
SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 O DIREITO DE PROPRIEDADE E OS ASPECTOS GERAIS DA ESTRANGEIRIZAÇÃO DA TERRA	17
2.1 O Direito de Propriedade.....	17
2.2 A segurança jurídica na normatização do direito de propriedade da terra	20
2.3 A propriedade agrária como bem de investimento.....	23
2.4 A aquisição da propriedade rural por estrangeiros	30
2.5 O tema no cenário sul-americano	32
3 ARCABOUÇO JURÍDICO DAS RESTRIÇÕES À AQUISIÇÃO E AO ARRENDAMENTO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS NO MERCOSUL.....	36
3.1 Nación Argentina.....	38
3.2 República Federativa do Brasil	45
3.3 Paraguai	50
3.4 República Oriental do Uruguai.....	53
3.5 República Bolivariana de Venezuela.....	55
4 PARADIGMAS JURÍDICOS DE CONTROLE DA ESTRANGEIRIZAÇÃO DA TERRA NO ORDENAMENTO JURIDICO DO MERCOSUL.....	59
4.1 Função de Sustentabilidade Ambiental	60
4.2 Função Segurança Alimentar.....	64
4.3 Função Soberania Alimentar	72
4.4 Função Soberania Nacional	75
4.5 Função Social da Propriedade Rural	81
4.6 Função Inibidora da Agroinflação	88
4.7 Função Extrafiscal da Tributação da Propriedade Imóvel.....	92
5 CONCLUSÃO.....	100
REFERÊNCIAS	102
ANEXOS	112

1 INTRODUÇÃO

É milenar a certeza cíclica do ser humano: nascer, crescer e morrer. Como inafastável é a importância da terra como meio necessário ao pleno desenvolvimento e sobrevivência da humanidade. Em juízo perfunctório, pode-se afirmar que sem a presença da terra, não existe vida humana no nosso Planeta.

A importância econômica da terra vem da antiguidade, sendo, desde então, símbolo de riqueza e prosperidade. Na estrutura e na formação do Estado-Nação, a terra é um recurso fundamental, é o habitat do homem, é modo de prover a sua subsistência, cuja convivência pacífica entre os povos se baseia em seu ordenamento e uso.¹

Por sua vez, o direito de propriedade da terra é construção jurídica, social, política, que se diferencia, se renova, se inova e se estabelece em dado momento da história, a depender da formação e do nível de progresso e do sistema econômico de uma dada sociedade.

Para explicar a importância da propriedade da terra como instituto social, econômico, político, geográfico, jurídico e suas interações, intelecções e repercussões na vida humana, várias ciências cuidaram do tema: a História, como elemento do desenvolvimento da humanidade em suas múltiplas esferas; a Geografia, no estudo das relações dos espaços e dos elementos constitutivos do planeta; a Ciência Política, como elemento formador e estruturante do Estado; o Direito, no desdobramento das relações obrigacionais e do dever-poder do homem que surgem desde a sua gênese aos dias atuais e tantas outras ciências.

No âmbito do Direito, suas ciências autônomas cuidam de estudar as relações jurídicas que gravitam em torno do domínio da terra na sua mais ampla acepção, numa dinâmica entrelaçadora constante entre tais ciências.

Nesta órbita, coube ao Direito Agrário reger as relações sócio-econômicas surgidas entre sujeitos da atividade agrária e dar-lhe feição normativa, eis que voltado a disciplinar as questões jurídicas inerentes ao imóvel rural, regulando e dispondo sobre os mais variados aspectos, como por exemplo, àqueles relacionados à produtividade e ao uso sustentável da terra.

Para compreender essa ampla dimensão do Direito Agrário, deve-se revisitar conceitos da doutrina, segundo a conformação (num conjunto de princípios e normas), a

¹ CAMPORA, Mário. **Notas sobre leyes de tierras en el derecho comparado**. Derecho Publico, Ano I, Nr. 1, p. 96. Disponível em http://www.infojus.gov.ar/_pdf_revistas/DERECHO_PUBLICO_A1_N1.pdf.

finalidade (lograr da terra uma função social) e a atuação objetiva (a estrutura jurídica delimita vínculos entre os sujeitos e os bens agrários e disciplina o modo como certas tarefas devem ser exercitadas) como fatores que expressam o próprio conceito².

Com esse intuito, e para tanto, cita-se Raimundo Laranjeira, para quem o Direito Agrário é o conjunto de princípios e normas que, visando a imprimir função social à terra, regulam relações afetas à sua pertença e uso e disciplinam a prática das atividades agrárias.³ E Paulo Tormini Borges que ensina ser o Direito Agrário o conjunto sistemático de normas jurídicas que visam disciplinar as relações do homem com a terra, tendo em vista o progresso social e econômico do rurícola e o enriquecimento da comunidade⁴.

Cabe sublinhar que desde a gênese do Direito Agrário, a questão do uso e da posse da terra esteve encravada no âmago do próprio surgimento da ciência, daí porque compreender a tessitura das trocas estruturais desse elemento – propriedade do imóvel rural – constitui tarefas das mais essenciais na atualidade.

Também deve ser levado em conta que a vida em sociedade reclama uma nova concepção do direito de propriedade da terra rural, dando-lhe viés solidário, uma função social, embutida a produtividade na exigência do cumprimento desta, mas também enroscada na sustentabilidade ambiental, quando tal requisito deve ser sacrificado.

Nessa senda, a propriedade do imóvel agrário também se liga à soberania do Estado, tendo os sistemas jurídicos de cada nação, como forma de preservar a sua soberania externa, buscado dar um tratamento diferenciado aos estrangeiros no respeitante a este direito de propriedade.

Daí a oportuna exegese sobre a importância da propriedade da terra como elemento central das relações humanas, cabendo, pois, para melhor compreender o problema de pesquisa, delimitar o espaço geográfico do seu estudo. No caso, a estrangeirização da propriedade do imóvel rural na territorialidade dos países partes do Mercado Comum do Sul - Mercosul⁵.

O Mercado Comum do Sul foi criado em 26 de março de 1991 quando Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinaram o Tratado de Assunção. Atualmente está

² LARANJEIRA, Raimundo. **Propedêutica do Direito Agrário**. 2ª Edição. São Paulo: LTR, 1981, p. 60.

³ Idem, p. 60.

⁴ BORGES, Paulo Tormini. **Institutos Básicos do Direito Agrário**. 7ª edição. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 17.






⁵ Criado em 1991, tem como Estados Partes: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela. E como Estados Associados, a Bolívia (desde 1996), o Chile (desde 1996), o Peru (desde 2003), a Colômbia e o Equador (desde 2004). O Paraguai encontra-se suspenso até abril de 2013 de participar dos órgãos do Mercosul e das deliberações, nos termos da Decisão sobre a Suspensão do Paraguai do Mercosul em aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático, adotada em 29/6/12.

integrado pela República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai, a República Oriental do Uruguai e a República Bolivariana da Venezuela.

Os Estados Partes que formam o Mercosul compartilham uma comunhão de valores que encontra expressão em suas sociedades democráticas, pluralistas, defensoras das liberdades fundamentais, dos direitos humanos, da proteção do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, bem como seu compromisso com a consolidação da democracia, a segurança jurídica, o combate à pobreza e o desenvolvimento econômico e social com equidade.

Este bloco econômico integra os cinco países por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, política comercial comum, coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais e harmonização de legislações, cuja estrutura institucional e personalidade jurídica internacional foram definidas pelo Protocolo Adicional firmado na Cúpula de Presidentes de Ouro Preto, em dezembro de 1994.

Nos Estados Partes⁶ do bloco vivem aproximadamente 266 milhões de pessoas (75% da população da América do Sul), com as seguintes características:

País	Área /km ²	PIB/US\$	Participação da agricultura no PIB	População	População rural
Argentina 	2.736.690	310,1 bilhões	6 %	40.913.584	8 %
Brasil 	8.459.420	1,574 trilhões	6,1%	198.739.269	14%
Paraguai 	406.752	15.538 milhões	16,6%	6.273.103	41,2%
Uruguai 	176.215	31,53 bilhões	9,3%	3.494.382	8%
Venezuela 	882.050	337,3 bilhões	4%	26.814.843	7%

Fonte: Elaboração própria com base em informações contidas no sítio <http://www.mercosur.int/home>

⁶ Além dos Países Partes, o Mercosul é formado também pelos Estados associados: Bolívia (Área - 1.083.300,0 km²; PIB - US\$ 17,63 bilhões; Participação da agricultura no PIB - 11,3%; População - 9.775.246 (2010); População rural - 34%. Chile (Área - 743.800,0 km²; PIB - US\$ 161,8 bilhões; Participação da agricultura no PIB - 5,6%; População - 16.601.707 (2010); População rural - 12%. Colômbia (Área - 1.109.500,0 km²; PIB - US\$ 228,8 bilhões; Participação da agricultura no PIB - 9,7%; População - 43.677.372 (2010); População rural - 26%. Equador (Área - 276.840,0 km²; PIB - US\$ 57, 3 bilhões; Participação da agricultura no PIB - 6,8%; População - 14.573.101 (2010); População rural - 34%; Peru (Área 1.285.220 km²; PIB - US\$ 126,83 bilhões; Participação da agricultura no PIB - 8,2%; População total - 29.546.963 (2010); População rural - 29%. <http://www.mercosur.int/home>.

É oportuno ressaltar que o aspecto concernente à problemática da terra no Mercosul que estará envolvido na pesquisa consiste na limitação do direito de propriedade do imóvel agrário às pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, por compreender que a análise da ocorrência ou não de funções jurídicas na legislação dos países partes do Mercosul como paradigmas de controle à restrição do direito de propriedade de imóveis rurais a estrangeiros encontra-se na ordem atual de discussão legislativa, sendo papel de pesquisadores e estudiosos do Direito Agrário envidar esforços para responder às constantes mudanças dos espaços jurídicos.

Como premissas para o trabalho, é relevante anotar que a aquisição de terras por estrangeiros centra-se num discurso político correlacionado à preservação da soberania estatal. No entanto, frente às mudanças econômicas e sociais globais, é preciso realinhar o debate com vistas a levantar os princípios balizadores do desafio de garantir, por exemplo, a segurança alimentar como subprincípio basilar da dignidade da pessoa humana, sem deixar de promover o desenvolvimento nacional sustentável e sem abrir mão do investimento estrangeiro.

Vale mencionar que a expansão do agronegócio, de acentuada opção pela nova roupagem do capitalismo, requer cada vez mais terras apropriadas para o desenvolvimento da monocultura, vivendo o ordenamento jurídico da propriedade rural um paradoxo sem trégua, em função de um projeto capitalista-social defendido pelas constituições pós-modernas, que busca conciliar institutos inconciliáveis a princípio⁷, haja vista que ou bem se desenvolve um projeto calcado nos ditames da justiça social, ou bem mitiga os efeitos do capitalismo contemporâneo.

Pois bem. Os países do Mercosul não são imunes ao ideal do capital pós-moderno⁸ para a agricultura. Pelo contrário! Centralizam no setor agrícola parcela importante de suas economias, com agricultura comercial altamente competitiva e moderna⁹, ao lado da agricultura familiar e de agricultores sem terra, com espaços cada vez mais reduzidos.

E reflexo dessa atual diretriz econômica da agricultura exsurge, no âmbito do Mercado Comum do Sul, a estrangeirização da terra, compreendida como o processo de aquisição de propriedades rurais por empresários estrangeiros. É fenômeno transnacional.

⁷ Pretende conciliar desenvolvimento econômico e sustentabilidade, por exemplo.

⁸ Que impulsiona a economia, mundializando o capital ao internacionalizar as empresas, dissolvem fronteiras e pulverizam culturas.

⁹ A Argentina e o Brasil detêm uma grande produção agrícola mundial.

De acordo com o banco de dados da *farmlandgrab.org* (*website*), cujas informações se baseiam em relatos da mídia, ocorre um processo amplo de neogrilação¹⁰ legal de terras no mundo, tendo sido expandido e melhor formatado após as crises alimentar e financeira de 2008.

OXFAM¹¹ afirma que no processo de estrangeirização ocorre um processo de grilagem de terras, na medida em que o termo “grilagem”¹² se refere a aquisições de terras que cumpre pelo menos um dos seguintes critérios: (i) violam os direitos humanos, e em particular os direitos das mulheres; (ii) desatendem o princípio do consentimento livre, prévio e informado dos usuários da terra afetados, em particular dos povos indígenas; (iii) ignoram os impactos nas relações sociais, econômicas e de gênero, assim como sobre o meio ambiente; (iv) evitam a transparência, com compromissos claros e vinculantes sobre o emprego e a distribuição de benefícios; (v) não permitem a planificação democrática, a supervisão independente e a participação substantiva.

Por sua vez, o interesse de empresas estrangeiras em investir em imóveis rurais, seja para produzir matéria-prima para etanol e biodiesel ou até mesmo alimentos, pressupõe a preocupação dos governos sul-americanos, em face de uma estrutura fundiária acanhada em termos de garantia dos direitos dos nacionais, como o acesso a terra, comprovada pela alta concentração da propriedade da terra nos países sul-americanos.

Nessa linha de compreensão, estancar o processo de aquisição de terras por estrangeiros, fixando limites até mesmo ao arrendamento de terras rurais pode contribuir para que o direito se imponha como apto a dar soluções reais ao desenvolvimento equitativo dos povos do continente sul-americano? Ou nenhum efeito prático alcançará a norma restritiva diante dos avanços econômicos e da confusão legislativa que impede rastrear o verdadeiro dono do capital investidor?

Importa salientar que, apesar do debate frequente sobre a estrangeirização da terra, não existe dados estatísticos sobre a quantidade de imóveis rurais na posse de estrangeiros. Também não se sabe se a demanda por terras produtivas ancora-se no

¹⁰ Expressão empregada pela ONG GRAIN dentre outras organizações que têm apoiado os movimentos camponeses em suas lutas na contemporaneidade, no sentido de ser uma tendência mundial de compra, arrendamento e associação entre governos, ou entre empresas privadas e governos, para se apoderar de terras em diferentes países com a finalidade de produzir alimentos em nível comercial e obter enormes lucros, à revelia do interesse e conhecimento da população diretamente atingida.

¹¹ Tierra y poder: el creciente escándalo en torno a una nueva oleada de inversiones en tierras” Informe de OXFAM, 151, 22 de septiembre de 2011. Disponível em www.oxfam.org/files/bp151-land-power-rights-acquisitions-220911-es.pdf.

¹² Grifo nosso.

investimento subordinado a razões estratégicas do Estado estrangeiro, guiado, portanto, por políticas estatais garantidoras da segurança alimentar de seus nacionais, por meio de fundo soberano¹³, ou se a compra e/ou o arrendamento de terras por estrangeiros estão alinhados à produção de commodities (regulada pelo mercado) ou ainda, à política agrícola nacional do país onde se localiza as terras agrícolas de titularidade¹⁴ de estrangeiros.

Foi nessa linha de pensamento que pareceu oportuno fazer um breve estudo de direito comparado de vários ordenamentos jurídicos, no sentido de encontrar respaldo normativo do tratamento não isonômico acerca da restrição ao direito de propriedade rural nos sistemas investigados e aquilatar as funções jurídicas utilizadas pelos vários sistemas quanto à problemática em questão.

Assim, o escopo de estudo do problema de pesquisa concentrou-se em levantar paradigmas jurídicos comuns, por funções do direito, como passíveis de frenar, ou não, o controle do fenômeno da estrangeirização de terras na América do Sul, notadamente, se tais funções se comunicam com as normas positivadas na legislação dos países partes do Mercosul.

No entanto, a análise comparatista das funções comuns de direito que orientam a regulamentação da compra e/ou arrendamento de terras por estrangeiros não esgota, por óbvio, a discussão do tema, nem pretende apresentar soluções à problemática enfocada.

Para atingir o objetivo mediato, optou-se pelo método de direito comparado, cuja análise jurídica volta-se ao objeto selecionado, num entrelaçamento entre direito codificado, jurisprudência e doutrina, dentro de sistemas com bases jurídicas originadas no sistema romano-germânico¹⁵.

¹³ Fundo soberano ou Fundo de Riqueza Soberana (em inglês, Sovereign Wealth Funds - SWF) é um instrumento financeiro adotado por alguns países que utilizam parte de suas reservas intrínsecas. Os fundos soberanos administram recursos provenientes, em sua maioria, da venda de recursos minerais e petróleo. Segundo o International Working Group of Sovereign Wealth Funds (IWG), a principal fonte financeira para os Fundos Soberanos é a venda de recursos minerais e os royalties diretamente ligados à atividade de exploração destes recursos. Embora menos representativa, há uma parcela de recursos oriundas de superávits em conta-corrente, sobretudo nos Fundos Soberanos dos países asiáticos, que experimentaram na década de 1990 um incremento no fluxo financeiro e comercial. Essa modalidade de investimento estatal está crescendo de forma considerável e vem sendo utilizada, na maioria das vezes, para adquirir participações em empresas estrangeiras, com objetivos financeiros e estratégicos. http://pt.wikipedia.org/wiki/Fundo_Soberano.

¹⁴ A expressão foi utilizada no sentido de qualquer meio jurídico de domínio/posse da terra rural.

¹⁵ O sistema romano-germânico é o sistema jurídico mais disseminado no mundo, baseado no direito romano, tal como interpretado pelos glosadores a partir do século XI e sistematizado pelo fenômeno da codificação do direito, a partir do século XVIII. Pertencem à família romano-germânica os direitos de toda a América Latina, de toda a Europa continental, de quase toda a Ásia (exceto partes do Oriente Médio) e de cerca de metade da África. Em diversos países de tradição romano-germânica, o direito é organizado em códigos, cujos exemplos principais são os códigos civis francês e alemão (Code Civil e Bürgerliches Gesetzbuch, respectivamente). É portanto típico deste sistema o caráter escrito do direito. Outra característica dos direitos de tradição romano-germânica é a

O marco teórico metodológico é o direito comparado, tendo a investigação empregado o método dedutivo, partindo-se de conhecimentos gerais, estabelecidos a partir da interpretação do texto constitucional para conhecimentos específicos, previstos na legislação ordinária.

A adoção do método comparatista, com análise dos ordenamentos jurídicos centrada num objeto da norma, permite amplo auxílio de outras ciências, além do Direito, para obter o resultado desejado, qual seja, a hipótese da (in) existência de funções jurídicas ensejadoras de restrições legais à aquisição de terra rural a estrangeiros.

Nos procedimentos instrumentais utilizou-se na coleta de dados, como fonte primária, a legislação constitucional e infraconstitucional; como fonte secundária, a doutrina e a jurisprudência, com ampla pesquisa bibliográfica em documentos, livros, revistas e artigos sobre o tema proposto, como também a consulta a sítios de órgãos oficiais.

A busca por dados quantitativos nos órgãos oficiais dos países envolvidos na pesquisa quanto ao percentual do território pertencente a estrangeiros se mostrou infrutífera, ante a ausência de um cadastro atualizado. Todavia, por considerar que a investigação quantitativa atua nos níveis de realidade, tendo como objetivo identificar e apresentar dados, indicadores e tendências observáveis, alguns dados serão apresentados no decorrer da pesquisa, obtida principalmente de estudos desenvolvidos por organismos internacionais, principalmente a FAO¹⁶ e o Banco Mundial¹⁷.

Como referencial teórico, serão utilizadas obras de Raymundo Laranjeira, Paulo Torminn Borges, Alberto Ballarin Marcial, Antônio C. Vivanco, Aliomar Baleeiro, Alfredo Augusto Becker, José Joaquim Gomes Canotilho, Antonio Carroza, Ricardo Zeledón Zeledón, Vicente Cavalcanti Cysneiros, Leontin-Jean Constantinesco, Léon Duguit, Luigi Ferrajoli, Luciano de Souza Godoy, Carlos Frederico Marés, Benedito Ferreira Marques, José Afonso da Silva, Dulce C. A. Whitaker, Gustavo, Zagrebelsky e Darcy Walmor Zibetti, entre outros.

Portanto, a pesquisa tem a pretensão de contribuir para a discussão jurídica do fenômeno crescente da estrangeirização de terras nos países do Mercosul por meio de levantamento da fundamentação sócio-jurídico-econômica sobre o controle da aquisição de terras por estrangeiros, de forma a responder sobre questões diretas ou transversais no

generalidade das normas jurídicas, que são aplicadas pelos juízes aos casos concretos. Difere portanto do sistema jurídico anglo-saxão (*Common law*), que infere normas gerais a partir de decisões judiciais proferidas a respeito de casos individuais. Disponível em http://pt.wikipedia.org/wiki/Sistema_romano_germ%C3%A2nico.

¹⁶ <https://www.fao.org.br/>.

¹⁷ <http://www.worldbank.org>.

decorrer da dissertação: quais os princípios comuns defendidos pelos países ao limitar a aquisição de terras a estrangeiros? Quais os pressupostos jurídicos e políticos dessa limitação? A segurança alimentar é paradigma contemporâneo? É possível uma classificação a partir da identidade comum dos paradigmas de controle positivado pelas nações? A revisão contemporânea da legislação pátria encontra-se em consentâneo com a defesa econômica do agronegócio ou ampara-se por ingerências políticas dos países da nacionalidade dos adquirentes como promoção de políticas públicas da segurança e da soberania alimentar?

As respostas, acaso existentes, permitirão avaliar se os pressupostos jurídicos limitantes da propriedade de imóveis rurais a estrangeiros passam pela proteção da soberania estatal, pela promoção do desenvolvimento nacional e pelo respeito ao direito à sustentabilidade na condução da política econômica. Ou, por outro lado, se o discurso legislativo flexibilizador das normas restritivas à aquisição de terras por estrangeiros se fundamenta na necessidade do investimento estrangeiro na promoção do desenvolvimento nacional e nos pressupostos que regem o agronegócio, em nada afetando a soberania estatal¹⁸.

Para tanto, o trabalho encontra-se estruturado em três capítulos, além da introdução e da conclusão.

No primeiro capítulo, buscou-se contextualizar o termo estrangeirização ou acaparamento¹⁹, alinhar o direito de propriedade da terra à segurança jurídica da positividade das normas, inserir reflexões sobre a propriedade da terra como bem de investimento no contexto econômico pós-moderno e fazer uma sucinta abordagem de como o tema da estrangeirização se apresenta no cenário sul-americano, por entender que para propugnar por uma pesquisa jurídica comparada com enfoque em funções jurídicas restritivas de direito, faz-se necessário compreender a dimensão axiológica do objeto sobre o qual se impõe princípios e regras do direito.

No segundo capítulo, realizou-se levantamento descritivo da legislação dos países cujos sistemas jurídicos são objeto de estudo, como forma de proporcionar à análise comparada maior solidez às suas soluções jurídicas sobre o tema, como também como forma de demonstrar o itinerário legislativo que tais países percorreram para legislar sobre a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, assim como para entender as diferentes

¹⁸ Deve ser compreendido num raciocínio de que como o Estado detém o poder de regular o mercado e o investimento estrangeiro, a proteção da soberania territorial depende mais do controle das políticas públicas estatais do que da imposição de barreiras jurídicas aos investimentos estrangeiros.

¹⁹ Expressão adotada pelos países de língua espanhola: Paraguay, Uruguay, Argentina, Bolívia etc.

compreensões jurídicas da estrangeirização ou até mesmo a constante evolução da problemática frente às relações sócio-econômicas dos países.

No terceiro capítulo, apoiou-se na identificação e explanação das funções jurídicas presentes no objeto de pesquisa, para, a partir daí, extrair a sua inserção nas legislações comparadas, como paradigmas jurídicos de controle à estrangeirização de terras no âmbito do Mercosul, ou no caso de negativa estabelecer a graduação da finalidade das funções, inferindo a sua transversibilidade no processo de estrangeirização da propriedade rural.

Destarte, o objetivo imediato é o cumprimento de requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás.

2 O DIREITO DE PROPRIEDADE E OS ASPECTOS GERAIS DA ESTRANGEIRIZAÇÃO DA TERRA

2.1 O Direito de Propriedade

No ideário humano, a propriedade sempre constituiu objeto de cobiça. E desde a origem histórica dos povos, os grupos dominantes a justificaram em normas acauteladoras de como obtê-la e resguardá-la dos demais.

Sem adentrar nas quezílias e pormenores da instituição jurídica quanto à formatação dada em cada época, as justificativas são das mais variadas. Muitos a justificaram, por exemplo, com amparo no texto bíblico, com fulcro no primeiro capítulo do Livro de Gênesis, versículo 26, “E disse Deus: Façamos o homem à nossa imagem, conforme a nossa semelhança; domine ele sobre os peixes do mar, sobre as aves do céu, sobre os animais domésticos, e sobre toda a terra, e sobre todo réptil que se arrasta sobre a terra”.

Nas sociedades primitivas, a propriedade individual recaía sobre as coisas móveis, de uso pessoal, sendo os demais bens, coletivos, inclusive a terra que era considerada propriedade de todos. Lá, entre outros fatores, a escassez das atividades ligadas à caça e à pesca e o desenvolvimento da agricultura passou a ligar o homem à terra, surgindo, a partir de então, a primeira noção de propriedade coletiva, e posteriormente, a propriedade individual.

Em Roma, a propriedade é considerada o centro do sistema jurídico, se apresenta como um poder absoluto da pessoa sobre a coisa, um verdadeiro domínio, uma autêntica dominação. É um poder único e exclusivo. O poder dominial permitia, inclusive, destruir a própria coisa.

No período medieval, a propriedade, com variantes, teve a mesma justificativa do período romano.

Como conquista da Revolução Francesa, a propriedade foi elevada a um patamar de direito natural, inalienável e imprescritível²⁰, livre de quaisquer ônus e encargos, tendo sido confirmada no Código Napoleônico de 1804, base de inspiração para várias legislações civis ocidentais no século XIX e início do século XX.

²⁰ Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, artigo 17º- Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir evidentemente e sob condição de justa e prévia indemnização.

Essa concepção da propriedade foi objeto de crítica no século XIX por Karl Marx e Proudhon, os quais entendiam, respectivamente, que o processo histórico da propriedade era um processo de espoliação e que todas as formas de propriedade constituíam roubo.

Denota-se, pois, um status controvertido do direito de propriedade.

No campo do direito internacional de direitos humanos, o direito de propriedade recebeu o mesmo tratamento conflituoso. Reconhecido na Declaração Universal de Direitos Humanos, no art. 17, não foi codificado no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), nem no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PDCP) das Nações Unidas, consectários de força jurídica vinculante ou obrigatória aos países do Mercosul.

Nos sistemas regionais, como na Organização dos Estados Americanos (OEA), o direito de propriedade foi inserido na Convenção Americana de Direitos Humanos no art. 21 que estabelece que toda pessoa tem direito ao uso e ao gozo de seus bens, podendo a lei subordinar esse uso e gozo ao interesse social, não podendo ninguém ser privado de seus bens, exceto mediante pagamento de indenização justa, por razões de utilidade pública ou interesse social.

Nessa senda, o direito de propriedade da terra encontra-se, ainda, contemplado no artigo 4º da Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e da Má-nutrição²¹. É considerado direito humano inalienável, requerendo políticas públicas estatais sobre a propriedade da terra como pressuposto do empoderamento dos povos.

Não é demais aventar que a noção de propriedade vincula-se ao contexto sócio-político-econômico e cultural de uma determinada sociedade, distinguindo-se a propriedade imobiliária rural pela função econômica e social distinta do regime de propriedade dos demais bens, em razão da terra possuir uma função econômica, social e cultural.

²¹ 4. Incumbe a cada Estado interesado, de conformidad con sus decisiones soberanas y su legislación interna, eliminar los obstáculos que dificultan la producción de alimentos y conceder incentivos adecuados a los productores agrícolas. Para la consecución de estos objetivos, es de importancia fundamental adoptar medidas efectivas de transformación socioeconómica, mediante la reforma agraria, de la tributación, del crédito y de la política de inversiones, así como de organización de las estructuras rurales, por ejemplo: la reforma de las condiciones de propiedad, el fomento de las cooperativas de productores y de consumidores, la movilización de todo el potencial de recursos humanos, tanto de hombres como de mujeres, en los países en desarrollo para un desarrollo rural integrado, y la participación de los pequeños agricultores, los pescadores y los trabajadores sin tierras en los esfuerzos por alcanzar los objetivos necesarios de producción alimentaria y de empleo. Además, es necesario reconocer el papel central que desempeña la mujer en la producción agrícola y en la economía rural de muchos países, y asegurar a las mujeres, en pie de igualdad con los hombres, una educación adecuada, programas de divulgación y facilidades financieras.

É certo também que a propriedade deve ser compreendida como uma contingência, resultante da evolução social. E o direito do proprietário como justo e concomitantemente limitado pela missão social que se lhe incumbe em virtude da situação particular em que se encontra²².

Codificado pelo regime de direito comum, no paradigma da propriedade moderna, a propriedade rural foi alçada à natureza jurídica de propriedade especial, com semântica funcional, perante os desafios da sustentabilidade e da solidariedade social.

É nessa perspectiva que se opera a negação da propriedade una, reduzida na sua dogmática a um instituto monolítico, pois existe um conjunto de situações jurídicas complexas, compreensivas não apenas de poderes, mas também de deveres, que envolvem a titularidade dos bens, existindo, pois, diversas propriedades, como diferentes também são as destinações econômicas e as funções sociais dos bens. O princípio da função social como ordenador da propriedade-função, ao modificar o conteúdo tradicional da propriedade, impõe-se como critério para afirmar ou negar o seu reconhecimento e a sua atribuição, assim como se erigindo em fundamento de sua garantia²³.

Contém o mesmo sentido, a afirmativa de José Afonso da Silva²⁴ sobre a propriedade rural:

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

No consistente à propriedade da terra, Ferreira²⁵ pondera que existe um direito de todos os homens a terra, que é um direito predominante, sem prejuízo de um elemento limitante ou complementar, que leve em conta, e represente o direito que se quer modificar

²² DUGUIT, Léon. **Fundamentos do Direito**. Tradução de Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone Editora, 1996, p. 29.

²³ MATTIETTO, Leonardo. **A renovação do direito de propriedade**. *Revista de informação legislativa*, v. 42, n. 168, p. 193, out./dez. de 2005. Disponível em <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/351>. Acesso em 5 de novembro de 2012.

²⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 687.

²⁵ FERREIRA, Carlos Vaz. **Sobre la propiedad de la tierra**, p. 220. Disponível em <http://autoresuruguayos.adinet.com.uy/carlos-vaz-ferreira/texto-primeras-ediciones.php>. Acesso em 11 de dezembro de 2012.

esse meio natural. Isso porque a terra não é uma propriedade como as demais propriedades. A terra é um caso *sui generis* que se examina nela mesma.

Ao estudar a problemática do setor rural e suas implicações sobre o direito de propriedade privada da terra, Piffano²⁶ anotou:

La propiedad del recurso limitado - no reproducible - tierra, ha sido tema de discusión de filósofos, sociólogos, moralistas, religiosos, politólogos, juristas y economistas, desde hace ya varios siglos. La propiedad privada ha sido desafiada por posiciones socialistas que interpretan que la tierra, por su característica diferencial al resto de los recursos reproducibles (trabajo y capital), debiera ser considerada una propiedad comunitaria sin exclusión alguna de dominio. Sin dudas que esta posición acarrea enormes desafíos respecto al grado y modalidad de utilización del bien común, aspecto que la economía ha analizado y concluido con el conocido teorema del fracaso o tragedia de los comunes.

Do ponto de vista de José Isaac Pilati,²⁷ a nova propriedade pós-moderna surge no bojo de um processo mais amplo de restauração política e jurídica do Coletivo, da participação e da democratização. Apesar de pautada pelo figurino codificado da propriedade moderna, da qual necessita e desfruta do mesmo status de direito subjetivo da propriedade comum, como direito fundamental e oponibilidade *erga omnes*, sua natureza de propriedade especial, acrescenta-lhe um plus de funcionalidade.

Decerto, e diante dos conceitos e definições acima assinaladas, para a concretização dos direitos de propriedade, a ambiência jurídica restritiva do direito de propriedade da terra a estrangeiros deve ser construída em normas aderentes ao princípio da segurança jurídica.

2.2 A segurança jurídica na normatização do direito de propriedade da terra

Do ângulo mais geral, a segurança jurídica está diretamente ligada ao Estado de Direito. E sua garantia constituiu, no início, o objetivo principal desse. Conforme observa Canotilho²⁸, o homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsabilmente a sua vida. Por isso, desde cedo se consideravam os princípios da

²⁶ PIFFANO, Dr. Horacio L.P. **Imposición al Sector Rural: Presión Tributaria, Valor de la Tierra y Derecho de Propiedad** - Versión ampliada a la presentada por el autor en las 42^o Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas de Córdoba (2009) y en la XLIV Reunión Anual de la AAEP (2009).

²⁷ PILATI, José Isaac. **Propriedade e Função Social na Pós-Modernidade**. 2^a edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2012, p. 39.

²⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7^a edição. Edições Almedina: 2008, Coimbra-Portugal, p. 257.

segurança jurídica e da proteção à confiança como elementos constitutivos do Estado de Direito.

A segurança jurídica liga-se à certeza do Direito, possuindo uma dimensão objetiva e uma dimensão subjetiva. Na dimensão objetiva, a segurança jurídica relaciona-se com a estabilidade das relações jurídicas, por meio da proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. Na dimensão subjetiva, a segurança jurídica é o princípio da proteção, cuja carga semântica alberga proteção à confiança, à boa-fé do cidadão, que acredita e espera que os atos praticados pelo Poder Público sejam lícitos e, nessa qualidade, serão mantidos e respeitados pela própria Administração e por terceiros²⁹.

No constitucionalismo moderno do Estado de Direito, a segurança jurídica apresenta-se indissociável, sendo, doutrinariamente, considerada expressão do Estado de Direito, conferindo-lhe a condição de subprincípio concretizador do princípio fundamental e estruturante do Estado de Direito.

É nessa linha de compreensão de princípio densificador estruturante que a segurança jurídica, como direito fundamental, significa proteção contra alterações bruscas em determinada realidade fático-jurídica, ou seja, implica respeito às realidades consolidadas. Também significa normalidade, estabilidade, proteção contra alterações bruscas numa realidade fático-jurídica, ou seja, a adoção pelo Estado de comportamentos coerentes, estáveis e não contraditórios.

Significa ademais, a bilateralidade da garantia do direito de exigibilidades e da devida proteção e respeito às normas pretéritas válidas, com efeitos propagadores aos destinatários de boa-fé como diretriz da segurança.³⁰

Portanto, o princípio da segurança jurídica estabelece o dever de buscar um ideal de estabilidade, confiabilidade, previsibilidade e mensurabilidade na atuação do poder público, de modo que os cidadãos possam saber de antemão quais normas são vigentes e aderentes.

²⁹ Idem, p. 257.

³⁰ O Professor Osvaldo Ferreira de Melo afirma que no Estado Moderno costumava-se priorizar, retoricamente, como um dos fins do Direito, a segurança jurídica, mas essa é moeda de duas faces. Numa está gravada a preocupação com os fins políticos, que Bobbio chama a Política do Poder: é preocupação nítida do Estado a paz social, pois, no alcance desse objetivo, reside a própria estabilidade dos governos, cujos objetivos, então, se confundem com os do próprio Estado. [...] O outro lado da moeda estampa a necessidade de os indivíduos contarem com a certeza de que seus direitos “garantidos” pela ordem jurídica sejam efetivos. In MELO, Osvaldo Ferreira. **Temas Atuais da Política do Direito**. Porto Alegre: SAFE – FABRIS, 1998, p. 37.

Da relevância do instituto, decorre a imperiosa necessidade do ordenamento jurídico determinar os direitos e deveres dos indivíduos aos quais se dirige, dispondo sobre a proteção dos seus direitos pelo ordenamento, evitando hiatos legislativos.

A singularidade do princípio consiste na relativa certeza de que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída³¹.

Desse modo, o princípio geral da segurança jurídica em sentido amplo consiste na ideia de que o indivíduo tem do direito de poder confiar em que seus atos ou as decisões públicas incidentes sobre os seus direitos, posições ou relações jurídicas encontram alicerçadas em normas jurídicas vigentes e válidas pelos atos jurídicos deixados pela autoridade com base nas normas se ligam os efeitos jurídicos previstos e expressos no ordenamento jurídico³².

Somente, portanto, quando conexas com a garantia da estabilidade jurídica, da segurança de orientação e da realização do direito, o princípio da segurança jurídica alberga proibição de normas retroativas restritivas de direitos (quanto aos atos normativos), inalterabilidade dos casos julgados (relativos a atos jurisdicionais) e estabilidade dos casos decididos através de atos administrativos constitutivos de direito (relativos a atos da administração)³³.

Por sua vez, no campo da retroatividade das normas, o princípio da segurança jurídica, na qualidade de princípio densificador do princípio do Estado democrático serve de pressuposto material à irretroatividade das leis³⁴.

No entanto, a simples confiança não é óbice à possibilidade jurídica da retroatividade da lei, quando tal se revelar ostensivamente inconstitucional perante certas normas ou princípios jurídico-constitucionais informadores de direitos fundamentais.

Em decorrência da disciplina do princípio da segurança jurídica, a conformidade formal-material dos atos jurídicos praticados deve atender aos pressupostos legais da aplicabilidade das normas e da busca do justo além da lei, numa clara noção de que o Direito é maior do que a norma.

Nesse diapasão, negar validade à certeza da aplicabilidade da norma significa mortificar o sistema jurídico, o Direito. Por isso, imprescindível à caracterização da segurança

³¹ SILVA, José Afonso da, *Obra cit.*, p. 433.

³² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Op. cit.*, p. 257.

³³ *Idem*, p. 257-261.

³⁴ *Ibidem*, p. 257.

a qualificação das situações jurídicas, imprimindo-lhe previsibilidade inclusive em relação às consequências das ações positivas ou negativas dos indivíduos.

Resulta óbvio, que o cidadão deve saber não apenas os efeitos que as suas ações poderão produzir, mas também como os terceiros poderão reagir diante delas.

Portanto, a indispensabilidade da segurança jurídica requer a necessidade de uma ordem jurídica estável, com um mínimo de continuidade, devendo, pois, a mudança de paradigmas conformar-se com o princípio da segurança jurídica como meio garantidor dos investidores estrangeiros de boa-fé quanto à aquisição. Como também de outros domínios fundamentados em institutos jurídicos positivados na legislação da propriedade do imóvel rural.

No campo restritivo do direito de propriedade do imóvel a estrangeiros, maior relevância assume o princípio da segurança jurídica, sendo um elemento determinante para que o detentor do capital possa escolher qual risco deseja ou aceita assumir. Isso só pode ser factível se as regras forem claras e objetivas. Não pode haver hiatos jurídicos. Sua existência, vulneraliza o sistema, limita o alcance das regras e promove, na maioria das vezes, uma tutela jurídica à propriedade privada neoliberal³⁵.

2.3 A propriedade agrária como bem de investimento

A terra é um dos elementos fundamentais dos assentamentos humanos. O Estado possui o poder-dever de regular seu uso, tendo Zibetti³⁶ ponderado que

realce-se que bens imóveis rurais não são “mercadorias” de mercado (...), eis que tais bens, como os imóveis rurais, que formam parte um território de um país, subjugam-se ínsita, única e exclusivamente ao fundamental princípio da soberania do mesmo, no caso o Brasil, detentor de autodeterminação e independência, do poder de império e de dominação sobre pessoas e bens, situados em seu espaço geográfico, como reconhecimento pelo Direito Internacional.

Mesmo sua condição econômica de bem de produção não a aproxima, nem a assemelha aos demais fatores produtivos, quando percebidas suas características intrínsecas e

³⁵ Na compreensão de que uma das facetas do neoliberalismo consiste em atenuar conquistas coletivas do direito de acesso a terra.

³⁶ ZIBETTI, Darcy Walmor. **Aquisição e exploração de imóvel rural por estrangeiro**. 1.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 247.

extrínsecas: (1) a terra não se reproduz, ou seja, não se cria artificialmente; (2) terra tem duração ilimitada, caso se produza com técnicas apropriadas; (3) terra não é uniforme, sua fertilidade varia de acordo com o espaço geográfico e as condições climáticas; (4) terra é espacialmente intransferível; e (5) a localização geográfica da terra interfere no preço.

Antônimo desse raciocínio em estudo³⁷, realizado para contrapor à fundamentação restritiva à aquisição de terras por estrangeiros, contida no Parecer CGU/AGU 01/2008, elaborado pelo órgão brasileiro, no ponto em que escreve sobre o acesso aos recursos naturais de um país e sobre o legítimo medo de que a apropriação do recurso pelo capital externo possa exaurir o recurso do país e eliminar potencialmente o seu desenvolvimento, anota-se:

Entretanto, no caso específico da terra, não faz sentido. A terra é um recurso renovável se bem preservada. Em sua essência é muito diferente de petróleo e minério. Esses recursos são exauríveis e, por consequência, têm uma vida limitada no tempo. A exaustão desses recursos gera, de fato, um problema de continuidade do crescimento econômico. Por se tratar de um recurso não exaurível, a terra não se enquadra na categoria dos ativos ambientais que limitam o crescimento de longo prazo.

A segunda característica do ativo terra é que ele não é móvel e isso faz com que seu potencial produtivo não seja deslocado do Brasil. Independente do titular da terra, a produção será sempre brasileira.

Na atualidade, a humanidade convive com uma complexa situação econômica global que tem gerado uma revalorização da terra. Esse evento trouxe dois reflexos imediatos e sentidos. Por um lado, o prolongamento da crise financeira, mutante da crise social e, em alguns casos, causa da crise alimentar. De outro, o aumento da demanda energética que impacta negativamente as questões ambientais, levanta possíveis consequências do esgotamento dos recursos fósseis, como também abre caminhos para a viabilidade de fontes alternativa de energia. Ambas problemáticas incidem diretamente no incremento do valor econômico da terra rural³⁸.

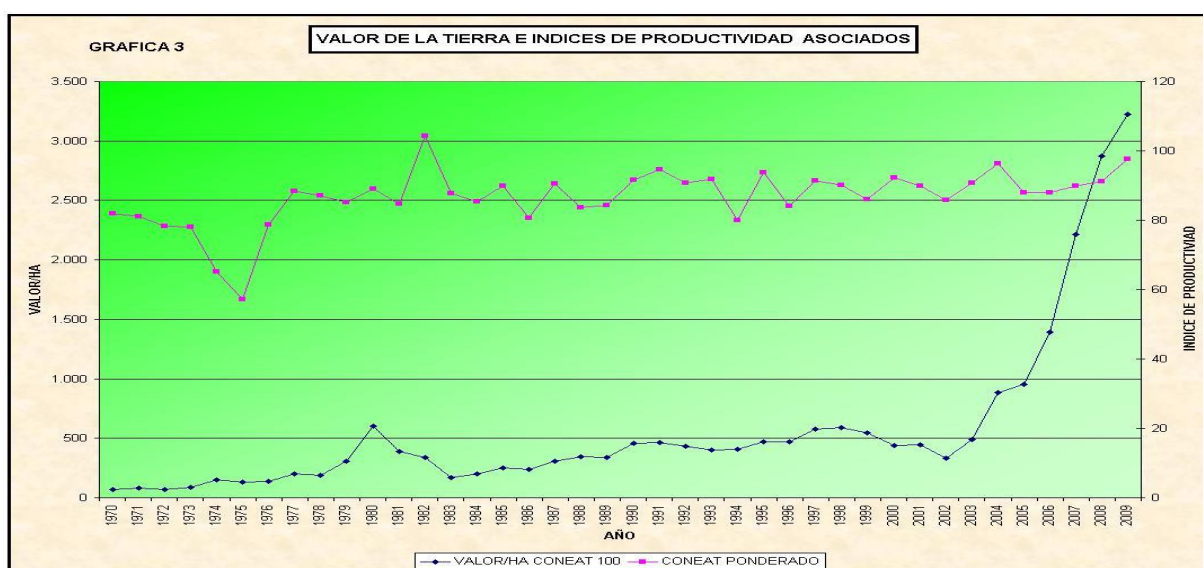
Em princípio, como o acesso à terra representa medida eficaz contra a insegurança alimentar, este acesso deveria ser o mais amplo possível. Porém, não se apresenta factível esta medida num modelo econômico em que do ponto de vista dos investidores, a capitalização das unidades produtivas e os direitos de propriedade estão a serviço dessa

³⁷ BARROS, Alexandre Mendonça de, PESSÔA, André (Orgs.). **Impactos Econômicos do Parecer da AGU** (Advocacia Geral da União), que impõe restrições à aquisição e arrendamento de terras agrícolas por empresas brasileiras com controle do capital detido por estrangeiros. Disponível em <http://www.souagro.com.br/agricultores-defendem-liberdade-para-investimentos-estrangeiros>.

³⁸ CAMPORA, Mário, Obra cit., p. 96.

modelagem social do século XXI, haja vista a longevidade dos investimentos a médio e longo prazo.

Por outro lado, o mercado de terras funciona e cresce proporcionalmente ao índice de produtividade da terra³⁹, conforme pode ser observado no mercado uruguaio - gráfico abaixo - onde a demanda por terras agrícolas ao revalorizar a terra torna-se obstáculo ao acesso da mesma pelos pequenos produtores, haja vista a indisponibilidade de recursos financeiros próprios, bem como a incapacidade financeira de financiamento governamental para sua aquisição.



Fonte: INC, 2010. www.colonizacion.com.uy/index2.php. Comportamento Histórico do preço da terra x índice de produtividade até 2010.

Ante a complexidade e partindo-se da compreensão de que o acesso à terra é direito fundamental do homem como elemento indispensável à sua sobrevivência, não se vislumbra no cenário econômico atual, meios assecuratórios desse direito frente ao fenômeno da revalorização da terra e aos objetivos da política agrícola capitaneada pelo agronegócio.

Feitas essas considerações, cabe assinalar, ainda, que apesar da terra não ser indispensável à atividade agrária⁴⁰, sua presença faz-se necessária.

Rezek⁴¹ afirma que o principal bem de produção existente em nosso planeta é a terra fértil, apta à criação e ao cultivo das mais variadas espécies de animais e vegetais, tendo

³⁹ Produtividade das commodities.

⁴⁰ É possível a existência da atividade agrária sem a terra, como as culturas hidropônicas.

⁴¹ REZEK, Gustavo Iias Kallás. **Imóvel Agrário (Agrariedade, Ruralidade e Rusticidade)**. 1ª reimpressão. Curitiba: Juruá Editora, 2008, p.190.

o Direito Agrário o papel de garantidor do tratamento especializado à produção oriunda da terra, arrematando que a afirmativa de que a terra enquanto recurso produtivo não é essencial a toda atividade agrária, não diminui o seu papel e a sua posição privilegiada.

Para Sodero⁴², a terra deve estar a serviço do homem e não o contrário, acrescentando que a terra não pode ser compreendida como mercadoria, e sim como meio de produção ou utilidade social.

Alvim⁴³ em consultoria no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica “Apoio às políticas e à participação social no desenvolvimento rural sustentável” – PCT IICA/MDA/NEAD conclui que

o último ponto chama atenção de que o processo de internacionalização das cadeias produtivas brasileiras, juntamente com os melhores preços das commodities e a potencialidade das terras brasileiras para produção de biocombustíveis, têm estimulado a atração de um maior volume de IED e, conseqüentemente, uma maior concentração e estrangeirização das terras. Neste sentido, é necessário um melhor acompanhamento por parte do setor público, monitorando e acompanhando de maneira mais rigorosa os investimentos estrangeiros em imóveis rurais, de forma que seja possível investigar com maior rigor científico as causas e os efeitos da concentração e estrangeirização de imóveis rurais no Brasil.

Cabe assinalar que a aquisição de terras para a produção de grãos exige que se adquiram as terras não só pela segurança jurídica da posse e da propriedade, mas também pela facilidade na captação de financiamentos agrícolas. Em tempos de incertezas do mercado, a terra se potencializa como um ativo de reserva e de mercado.

Contudo, diferente dos demais ativos, o uso da terra tem uma função ética⁴⁴, decorrendo dessa compreensão, que o proprietário não pode manter a terra ociosa ou improdutiva para fins de especulação imobiliária, em detrimento do interesse público e social. Há, pois, sobre a propriedade da terra⁴⁵, bem de produção singular, condições específicas

⁴² SODERO, Fernando Pereira. **Direito Agrário e Reforma Agrária**. São Paulo: Livraria Legislação Brasileira Ltda., 1968, p. 89.

⁴³ ALVIM, Augusto Mussi. **Investimentos Estrangeiros Diretos e suas Relações com os Processos, Causas e Efeitos da Concentração e Estrangeirização das Terras no Brasil**. http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/DocumentosTecnicosAbertos/Attachments/532/Augusto_Mussi_-_NEAD_-_produto_final.pdf.

⁴⁴ BORGES, Antonino Moura. **Curso Completo de Direito Agrário**. 3ª ed. São Paulo: CI Edijur, 2009, p. 63.

⁴⁵ Distinguimos entonces que es un bien necesariamente limitado y que, en virtud de sus características, está relacionado con la supervivencia humana de un determinado grupo de personas, en tanto son los pobladores rurales los que más la necesitan para mantener su forma de vida. Otro tipo de derechos pueden ser reclamados o exigidos con mayor facilidad. Así, por ejemplo, ante la falta de libertad de un individuo, se reclama por su pronta liberación; si un Estado no aplica una correcta política de salud, educación o vivienda, son fácilmente identificables las formas de abordar y solucionar el tema. ¿Qué hacer, en cambio, frente a la indefensión del derecho a un bien que es limitado, que siempre estará en el mismo lugar y en la misma cantidad? La tierra, por definición, no se reproduce, no aumenta; se incrementa la cantidad de personas que ven la necesidad de poseerla,

exigidas dos possuidores, com a finalidade de a mesma servir aos interesses nacionais, a fim de potencializar os fundamentos do Estado Democrático de Direito, neles compreendidos os direitos humanos universais, mas sem descuidar de parcela protetiva própria dos nacionais.

A intermediação desse ativo no mercado de capitais pelos players⁴⁶ estrangeiros do ramo mobiliário e fundos atuantes do agronegócio promove uma evidente transmutação do caráter social da terra, repercutindo nas políticas públicas de desconcentração fundiária, uma vez que a propriedade da terra encontrando-se regulada pelo mercado, o governo não tem uma estratégia definida de como evitar tal mecanismo numa economia de caráter neoliberal.

Em análise ao fenômeno, o Grupo Agro Cadesyc ressaltou que em épocas de crise global do capital e do capitalismo, em um mundo marcado pelas incertezas, o capital financeiro busca resguardar-se em ativos seguros e de reserva de valor, sendo a preocupação da capital apenas captar renda. E afirmou⁴⁷:

Por tales motivos la región Mercosur está sufriendo una avanzada y presión por el recurso tierra, recurso natural estratégico por excelencia para la región y para los sectores populares que habitan el medio rural (productores familiares, campesinos, pueblos originarios, asalariados rurales); porque la tierra y su distribución es condición necesaria para avanzar en políticas de desarrollo rural incluyentes y que distribuyan riqueza con justicia social; porque además garantiza la soberanía y seguridad alimentaria de nuestros pueblos y porque afina a amplios sectores de nuestra población y permite generar proyectos de vida para las generaciones futuras. La región está viviendo una dinámica en el mercado de tierras histórica, la compra de tierras es también un refugio especulativo de los capitales, ante la enorme liquidez existente y es una avanzada de las empresas transnacionales e inclusive de países com necesidad de áreas productoras de alimentos y para sostener su crecimiento em el mediano y largo plazo. En definitiva es una política de apropiarse de los RRNN: gran apetito del K actual porque se valorizan los productos primarios y además porque es un ancla en este momento de crisis del K.

Sob a perspectiva do Banco Mundial⁴⁸, a avalanche de investimentos estrangeiros em terras agrícolas, decorre de vários fatores: (i) da expansão crescente das empresas multinacionais na apropriação de terras agricultáveis na maior parte dos países do

pero ella es siempre la misma. In CASTANEDA, Pedro Castillo. El derecho a La tierra y los acuerdos internacionales - El caso Del Peru. Lima, Peru: Centro Peruano de Estudios Sociales, 2009. Disponível em www.cepes.org.pe/.

⁴⁶ Players de mercado – expressão oriunda da área econômica que se refere aos competidores e/ou investidores que atuam em um mercado comum. Disponível em <http://www.ricardoalmeida.adm.br/planejestrmtglos.pdf>.

⁴⁷ Grupo Agro Cadesyc. **Aportes al proyecto de ley sobre concentración de tierras**. Disponível em <http://www.cadesyc.org/agrics21.pdf>. Acesso em 10 de embro de 2012.

⁴⁸ In **Rising Global Interest in Farmland**. Disponível em siteresources.worldbank.org/INTARD/.

mundo; (ii) do crescimento do interesse por terras rurais, em razão da demanda agroenergética e matérias primas, tornando a disputa territorial um fenômeno por alimentos global; (iii) do crescimento da produção agrícola, concentrada na expansão de oito commodities: milho, soja, cana-de-açúcar, dendê (óleo), arroz, canola, girassol e floresta plantada.

Continua o estudo do Banco Mundial⁴⁹ apontando as razões dessa expansão da produção e do volume das transações de terras: (a) demanda por alimentos, rações, celulose e outros insumos industriais como consequência do aumento populacional e da renda; (b) demanda por matérias-primas para os agrocombustíveis, consequência das políticas econômicas dos países desenvolvidos; e (c) deslocamento da produção de commodities para regiões com terra abundante, mais barata e com boas possibilidades de crescimento da produtividade.

Nesse processo, são demandantes os governos preocupados com o consumo interno e sua incapacidade de produzir alimentos suficientes para a população, principalmente a partir da crise alimentar de 2008; as empresas financeiras, devido às vantagens comparativas na aquisição de terras; as empresas do setor agroindustrial que em virtude do alto nível de concentração do comércio e processamento procuram expandir seus negócios.

Na conjuntura, a associação OXFAM⁵⁰ advertiu que o interesse pela terra não é passageiro, e sim uma tendência impulsionada por fatores muito poderosos, em que frequentemente os acordos sobre terras se destinam apenas a produzir para os mercados internacionais dos alimentos e biocombustíveis.

Foi nesse contexto que o Brasil detectou amplo processo de investimento estrangeiro direto em terra agrícolas, e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) vedou a compra de ações de companhias brasileiras detentoras de terras rurais por empresas de capital estrangeiro, tendo a Advocacia Geral da União (AGU) recomendado ao Ministério do Desenvolvimento o bloqueio de aquisições e fusões de empresas brasileiras e estrangeiras, e o Conselho Nacional de Justiça - CNJ determinado aos cartórios cuidados no registro definitivo das terras quando de propriedade de pessoas jurídicas.

É, pois, nessa linha de ideia que os Estados devem intervir, limitando o tom orquestrado pela economia de livre mercado, que reduz a cada dia o papel do Estado no mundo econômico, esvaziando sua soberania, ou mesmo antevendo seu fim do Estado-Nação,

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ **Tierra y poder: El creciente escándalo en torno a una nueva oleada de inversiones en tierras** Informe de OXFAM, 151, 22 de septiembre de 2011. Disponível em www.oxfam.org/files/bp151-land-power-rights-acquisitions-220911-es.pdf.

pressuposto do desaparecimento do direito estatal. O Direito não fotografa a realidade, ele pretende mudá-la. O direito é justamente isso, uma força da transformação da realidade. A realidade é também econômica, e não só econômica⁵¹.

Dissertando sobre a importância da terra para a América Latina, tendo-a como direito fundamental de todo indivíduo, Sergio Coronado Delgado⁵² afirma:

Para los países de América Latina la tierra es un recurso de gran importancia, ya que es el principal medio de producción. Nuestros países, gracias a las tierras fértiles, la ubicación geográfica, las condiciones climáticas y el acceso a una buena cantidad de recursos naturales, poseen una indudable vocación agrícola. Bajo estas condiciones, y en un ejercicio de soberanía sobre nuestras tierras y productos, nuestros pueblos nunca deberían enfrentar situaciones tan indignas como el hambre, o el desplazamiento forzado.

É certo que a promoção de atividades agroindustriais depende da disponibilidade dos fatores de produção, sendo a terra o principal. No entanto, a valorização desregrada do preço da terra impede a integração da agricultura moderna com o desenvolvimento rural.

No mesmo sentido, considerar a terra um bem de livre comércio provoca a especulação imobiliária, gerando a redução do estoque de terras disponíveis e, em decorrência, sendo causa da consolidação do capital estrangeiro em detrimento do empobrecimento dos nacionais.

Não é desarrazoado afirmar que a terra deve ser usufruída como bem social, cabendo à lei vedar o uso especulativo como bem econômico ou ativo de reserva de valor⁵³. Nessa ideia, o acesso à terra seria orientado pelas políticas públicas, devido à mesma ser um recurso estratégico nacional ante a sua capacidade de produzir alimentos, matérias primas, riqueza, trabalho, garantidora da segurança e soberania alimentar.

⁵¹ PERLINGIERI, Pietro. **Normas Constitucionais nas Relações Privadas**. In Revista da Faculdade de Direito, Rio de Janeiro, UERJ – Renovar, 1998, p. 65.

⁵² **Fundamentación del derecho a la tierra y al territorio**. Documento produzido no Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep). Disponível em <http://www.ibcperu.org/doc/isis/12326.pdf>. Acesso em 5 de dezembro de 2012.

⁵³ Respecto a la tierra, recurso estratégico para las fuerzas políticas y movimientos populares de la región, promoveremos que su uso coincida con el interés social, desalentando la especulación y abordando la reflexión y el debate en esta materia para que se aborden y diseñen políticas en materias nacionales y regionales. Sostenemos que los RRNN sigan en la órbita y en competencia nacional sin que haya que desalentar la Inversión Extranjera Directa sino que sea funcional a nuestra estrategia de desarrollo. Y para aquellos que invocan que se violan los tratados bilaterales de inversión, afirmamos que se debe excluir del concepto de inversión la compra-venta o adquisición de derechos sobre tierras rurales por tratarse de un recurso natural no renovable que aporta el país que recibe la inversión. Grupo Agro Cadesyc. **Aportes al proyecto de ley sobre concentración de tierras**. Disponível em <http://www.cadesyc.org/agrics21.pdf>. Acesso em 10 de embro de 2012.

Mais ainda: a terra agrícola convertida em ativo líquido, considerada como reserva de valor pelos proprietários (uso não produtivo) requer política interventiva no mercado da terra como meio de restringir a liquidez, por razões de que a terra, como bem econômico, possui oferta rígida, limitada, não se reproduz como o trabalho e o capital.

Tais argumentos são deveras importantes para demonstrar as peculiaridades inerentes à construção do direito universal do acesso à terra, voltando-se o Direito Agrário a construir paradigmas jurídicos, políticos e econômicos, onde este direito tenha plausibilidade iminente, pois:

Uma coisa é um direito; outra, a promessa de um direito futuro. Uma coisa é um direito atual; outra, um direito potencial. Uma coisa é ter um direito que é, enquanto reconhecido e protegido; outra é ter um direito que deve ser, mas que, para ser, ou para que passe do dever ser ao ser, precisa transformar-se, de objeto de discussão de uma assembleia de especialistas, em objeto de decisão de um órgão legislativo dotado de poder de coerção.⁵⁴

Pelo exposto, sublinha-se que a problemática da propriedade agrária como bem de investimento agrega pensamentos equidistantes acerca da sua real vocação como bem essencial à humanidade.

2.4 A aquisição da propriedade rural por estrangeiros

No entender de Vicente Cavalcanti Cysneiros⁵⁵ toda a legislação que incide sobre a condição jurídica do estrangeiro e aquelas que restringem a aquisição da propriedade fundiária, atuando, portanto, em relação ao gozo dos direitos civis, não poderão ter validade, caso não se conheça a evolução legislativa da condição jurídica de estrangeiro, cujas raízes remontam ao início das organizações das sociedades primitivas.

A evolução histórica em relação a tal condição não se deu de maneira linear. Vinculam-se as restrições às instituições sócio-político-econômicas que formatam ora a restrição ora a recepção dos direitos do alienígena.

Revisitando a história, encontrar-se-ão informações de que egípcios consideravam o contato com outros povos uma degradação. Que os espartanos eram

⁵⁴ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 83.

⁵⁵ CYSNEIROS, Vicente Cavalcanti. **O Estrangeiro e a Propriedade Rural**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1985, p. 17.

xenófobos. O grego não conhecia senão o grego. Os romanos deconsideravam os bárbaros. Apenas a Pérsia neste momento era receptiva aos estrangeiros⁵⁶.

Aos poucos, evolui-se a condição de estrangeiros na Grécia e em Roma, tendo ocorrido uma involução no tratamento jurídico com o surgimento da estrutura feudal que repeliu o estrangeiro. Se ele aparece, a sua condição será de servo. Além disso, a expressão feudal bastante difundida – nenhuma terra sem senhor – não criava espaço para a aquisição da propriedade fundiária por estrangeiros.

A partir do século XIX, consequência da ambiência das ideias lançadas pela Revolução Francesa as legislações positivas vão acolher a igualdade entre nacionais e estrangeiros, principalmente sobre direitos civis e mercantis, em função, sobretudo, do capitalismo industrial que transpondo fronteiras, aproximam nações, levando os estados a cancelar as exigências da interpenetração, reservando-se aos nacionais o gozo dos direitos políticos⁵⁷.

A superação da estrutura feudal com as exigências de regras que assegurassem um novo tipo de propriedade, focada numa proteção individualista exarcebada, readequou caracteres do absolutismo romano, de que foram expressões os artigos 544 a 546 do Código Civil Francês:

La propriété est le droit de jouir ET disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les réglemens.

Nul NE peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, ET moyennant une juste ET préalable indemnité.

La propriété d'une chose, soit mobilière, soit immobilière, donne droit sur tout ce qu'elle produit, et sur ce qui s'y unit accessoirement, soit naturellement, soit artificiellement.

Ce droit s'appelle droit d'accession.

Todavia, o Código Napoleônico, influenciador da maior parte dos códigos europeus e americanos não levou à superação de textos que submetiam a controle a aquisição por estrangeiros da propriedade rústica. Disposição contida na Seção II da Lei de Introdução ao Código Civil Alemão, promulgado em 1896, e que vigorou até 1900, dispunha no seu artigo 88 que permanecem em vigor as disposições das leis dos estados, que fazem depender da aprovação do Estado a aquisição de imóveis por estrangeiros.⁵⁸

Tais condições jurídicas restritivas, genericamente, persistem nos dias atuais.

⁵⁶ Idem, p. 19.

⁵⁷ Idem, p. 22.

⁵⁸ Idem, p. 23.

2.5 O tema no cenário sul-americano

A concentração de terras em posse de estrangeiros é atualmente incalculável nos países do Mercosul, uma vez que nenhum país tem registro oficial⁵⁹ que permita discernir com exatidão os proprietários nacionais dos estrangeiros.

O que se constata é que apesar da problemática histórica (há varias décadas que o fenômeno vem se manifestando), o tema foi incluído na agenda política nos últimos anos, diante da carência de limitações normativas a respeito da compra e do arrendamento de terras por parte de estrangeiros e seu manifesto crescimento. Também se verifica, que as situações jurídicas são distintas, ou seja, alguns países possuem uma regulamentação mais avançada (Brasil, Paraguai e Venezuela), ao passo que outros possuem maiores dúvidas (Uruguai e Argentina).

Segundo informações coletadas nos sítios dos Ministérios da Agricultura do Uruguai, Argentina, Paraguai e no sítio do Incra (autarquia brasileira encarregada da regularização fundiária), os fatores que alavancam o interesse do capital estrangeiro por terras são: para fins de empreendimentos imobiliários e turísticos; o continente sul-americano possui grandes extensões de terras despovoadas; o desenvolvimento rural na região; a abundância de recursos naturais nas terras, principalmente água e minerais; o baixo valor das terras; o limitado exercício de poder de polícia dos Estados, havendo uma zona liberada considerada conveniente pelo investidor.

Na medida em que os países do cone sul americano protagonizam e mesclam a crescente produção global de alimentos, a situação provocada pela compra ou arrendamento de terras em grande escala, associada à relevante questão das necessidades alimentares básicas

⁵⁹Um cadastro eficiente evitaria várias anomalias da estrutura fundiária. A título de exemplo: No Brasil, o Cadastro Rural de Imóveis Rurais (CNIR) encontra-se regulamentado pela Lei 10.267/2001 e Decreto 5.570, de 31 de outubro de 2005. Representa uma ferramenta essencial para se conhecer a estrutura fundiária do país. A Lei dispõe também sobre o georreferecimento (rastreamento de satélites geodésicos realizados por sistema de rastreamento GNSS (Global Navigation Satellite System) ou outros por exigência da norma técnica para Levantamento Topográfico editada pelo Incra em 2001. O cadastro evita ocorrências como a do município de Gurupá, no Estado do Pará: o município mede cerca de 800 mil hectares, mas tem um milhão e 200 mil matriculados no Registro de imóveis Disponível em [HTTP://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/reforma-agraria/politica-d-desapropriacao/mapa_grilgem_para.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/reforma-agraria/politica-d-desapropriacao/mapa_grilgem_para.pdf).

provocou preocupação nas Nações Unidas, tendo o Relator Especial das Nações Unidas sobre o Direito à Alimentação afirmado⁶⁰:

El derecho a la alimentación contribuye con lecciones importantes para el debate sobre la adquisición de tierras a gran escala o los arrendamientos. Hay oportunidades en este desarrollo, pero también hay importantes problemas de derechos humanos. Los estados estarían actuando en violación del derecho humano a la alimentación si, por el arrendamiento o la venta de tierras a inversores (nacionales o extranjeros), se les priva a las poblaciones locales del acceso a los recursos productivos indispensables para su subsistencia. (...) En la conclusión de acuerdos sobre la adquisición de tierras a gran escala o los arrendamientos, los Estados deberían tener en cuenta los derechos de los usuarios de las tierras actuales en las áreas donde se realiza la inversión (...) guiados por la necesidad de garantizar el derecho a la libre determinación y el derecho al desarrollo de las poblaciones locales.

É importante anotar que, contemporaneamente, a garantia de direitos humanos universais engloba a equiparação constitucional entre as pessoas jurídicas nacionais e as estrangeiras, mas pode haver distinções feitas em âmbito regulatório, previsto na própria constituição. É o caso da titularidade sobre bens imóveis rurais.

Segundo informações da mídia⁶¹, o tema emerge nos debates políticos⁶² e jurídicos, tendo como maior preocupação uma positividade do direito, causando uma celeuma jurídica sem precedentes, principalmente pela falta de projeto político definidor de uma política econômica que ao mesmo tempo em que estimule investimentos pelas grandes empresas, seja meio garantista do desenvolvimento econômico nacional sustentável, limitadora, se benéfica, do tamanho de terra destinada à monocultura do agronegócio, deixando de fomentar, portanto, a estrangeirização da terra na América do Sul⁶³.

⁶⁰ Declaração "Adquisiciones y arrendamientos de tierras a gran escala: once principios para afrontar el reto de los derechos humanos" (11 de junho de 2009) do Relator Especial das Nações Unidas sobre o Direito à Alimentação, Olivier Schutter. Disponível em <http://www.srfood.org/>

⁶¹ "A estrangeirização da propriedade fundiária no Brasil" in http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=17268; "Estrangeirização e aumento de preços da terra preocupam no Uruguai" in <http://www.radiomundoreal.fm/Limites?lang=es>; "Crece consenso para aprobar ley que evite "extranjerización" de tierras en Bolivia" in http://spanish.news.cn/iberoamerica/2012-01/08/c_131348255.htm; etc.

⁶² Atualmente tramita no Senado colombiano projeto de reforma constitucional para a regulação da estrangeirização da terra. O projeto pretende fixar limites à quantidade de terra que pode ser adquirida por estrangeiro no país. Tal projeto se desenvolve sob protestos do agronegócio que vê na norma entraves ao investimento estrangeiro, sendo mesmo uma impropriedade jurídica ao reformar a Constituição para alterar pontualmente um tema.

⁶³ Segundo pesquisa realizada por Miguel Urioste F. de C., las condiciones que favorecen (estimulan o facilitan) el fenómeno del acaparamiento de tierras en Bolivia son: Bajos precios de la tierra, abundancia de tierras no trabajadas y posibilidad de ampliación de la frontera agrícola y ganadera, casi sin efectivo control ambiental de las débiles instituciones públicas bolivianas; Inexistencia de impuestos a la tierra y a las utilidades de las exportaciones agroindustriales; Crónica presencia extranjera en la extracción de recursos naturales y particularmente de migraciones externas a las que desde el Estado y desde sectores empresariales se facilita la venta de tierras para la producción agropecuaria; Subsidio del Estado boliviano al precio del diesel -principal insumo de la agroindustria- que es importado desde Venezuela y Argentina a razón de 400.000 barriles

Os defensores de que deve-se impor limites à aquisição de terras por estrangeiro promovem um discurso de caráter social da propriedade, com fundamento de que a agenda agrária neoliberal estaria sendo desenvolvida em detrimento da soberania e do bem estar comum, da segurança jurídica dos investidores, cuja sistemática consiste em liberar o mercado de terras no continente e inserir o campo como objeto da especulação financeira e dos mercados de futuro.

Doutro lado, é visível o intercâmbio da estrangeirização da terra nos países do Mercosul. Brasileiros, por exemplo, são grandes proprietários de terras no Paraguai, no Uruguai, na África. Argentinos são grandes proprietários no Uruguai, no Paraguai, na Bolívia. Uruguaios são grandes proprietários no Paraguai.

Pesquisas do Centro de Estudos Ambientais⁶⁴ argumentam que a estrangeirização da terra encontra-se umbilicalmente ligada ao agronegócio, e apresenta mapa⁶⁵ identificador das principais transnacionais que controlam o segmento econômico, assim como os países onde se instalaram e onde possuem ramificações, numa demonstração de que o processo de estrangeirização da terra na zona do Mercosul é resultado da opção empresarial das transnacionais que controlam o mercado de commodities.

A par disso, percebe-se que o setor de commodities na América latina não discrimina governos nacional-populares (Argentina), de tendência socialista (Bolívia) ou simplesmente de continuidade neoliberal (Chile), assim como o caminho para o desenvolvimento do cone sul ainda se concentra na extração de recursos naturais e na expansão da atividade agrícola.

Em entrevista⁶⁶, o Professor Marcel Aschkar, da Universidade da República do Uruguai afirmou que o processo de aquisição tem se acelerado nos últimos, fundamentalmente sobre a base de quatro processos:

mensuales, la mitad de los cuales se consumen en La agroindustria por un valor aproximado de 150 millones de dólares al año. Un representante del Banco Mundial afirmó que Bolivia es el único país que subsidia a los ricos; Fomento/apoyo de países, especialmente del Japón al principio de los años 50 del siglo pasado y del Brasil en la actualidad, para asentamientos de sus connacionales en Bolivia; Exitosa inversión privada que acompañó el reciente flujo de migración externa, notablemente del Brasil, conectada al agronegocio de commodities; Liderazgo brasilero en la producción de oleaginosas y toda la cadena productiva, con efectos económicos, sociales, culturales y políticos y relativo acceso al poder local e influencia en políticas públicas regionales y nacionales; Existencia de mercados de tierras no transparentes que impiden la regulación del Estado; Escasez de tierras para uso agrícola y o ganadero en los países fronterizos, especialmente Brasil y Argentina y precios muy altos de la tierra em esos países, comparados con los de Bolivia.

⁶⁴ Organização não governamental uruguaia.

⁶⁵ VER Anexo 1.

⁶⁶http://www.ecoportal.net/Temas_Especiales/Suelos/Uruguay_en_venta._La_extranjerizacion_de_la_tierra_uru_guaya.

- 1) La expansión del cultivo de soja em Uruguay, un cultivo que en el año 2000 era casi inexistente, su producción masiva empezó en el año 2001. En estos tiempos se plantaba alrededor de 10 mil hectáreas. La última cosecha que se están levantando ahora es de 350 mil hectáreas. Básicamente esto se considera la expansión de la frontera agrícola de Argentina. Una proporción de agricultores argentinos cruce en Uruguay, compra tierra, planta y continúa sus actividades en Argentina.
- 2) Brasileños vinculados a la cultivación de arroz, se mantienen como productores en Brasil mientras que cruzan, compran y plantan em Uruguay. Ahora con el aumento de interés al nivel internacional de la producción del biocombustible este proceso tiene aún más importancia.
- 3) La forestación, la cual en los últimos años ha sido tal vez el más explosivo, hay grandes empresas multinacionales que han aumentado significativamente sus territorios, desde entonces más de 100 mil hectáreas cada una, estas empresas son de origen Chilena, Norteamericana, Finlandesa y Española.
- 4) Un proceso donde la actividad es marginal o no se realiza, donde se compra la tierra, mantiene la ganadería extensiva o no, pero su objetivo es de tener una inversión nada más. No tiene preocupación por la rentabilidad o productividad, según la Facultad de Ciencias.

Portanto, e apesar dos constantes debates, principalmente no âmbito de organismos internacionais, não existem estatísticas oficiais sobre o fenômeno da concentração e estrangeirização da terra na América do Sul⁶⁷, de forma que se possa dimensionar o tamanho do hiato jurídico e o quanto o tema pode repercutir nas políticas públicas dos Estados detentores dos territórios onde ocorre o fenômeno jurídico.

No que diz respeito especificamente à aquisição de terras agrícolas em grande extensão, deve-se ponderar que caso sejam respeitados os princípios listados pelo Banco Mundial para investimento responsável em Terras Agrícolas⁶⁸, o fenômeno da estrangeirização se apresenta como um fator de alavancagem de recursos com vistas à segurança alimentar dos povos, quais sejam: (1) **Respeitar os direitos da terra e de recursos.** (2) **Garantir a segurança alimentar** (Investimentos não comprometer a segurança alimentar, mas fortalecê-la). (3) **Assegurar a transparência, a boa governação, e um bom ambiente de habilitação.** (4) **Consulta e participação.** Todos aqueles materialmente afetados sejam consultados. (5) **Responsabilidade do agro-investimento.** Investidores garantir que os projectos respeitar a regra de direito, refletir melhores práticas da indústria, são economicamente viáveis, e resultam em valor compartilhado durável. (6) **Sustentabilidade social.** Investimentos geram social desejável e de distribuição impactos e não aumentar a vulnerabilidade. (7) **Sustentabilidade ambiental.** Impactos ambientais de um projeto são quantificados e são tomadas medidas para incentivar o uso sustentável dos recursos, enquanto minimizar e mitigar o risco e magnitude dos impactos negativos.

⁶⁷ A Organização das Nações Unidas estimou, em 2009, que dos 278 milhões de hectares de terras argentina, entre 17 e 30 milhões de hectares era propriedade de estrangeiros. O Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária (INTA) informou que o American International Group possui 7% do território da província de Salta.

⁶⁸ Rising Global Interest in Farmland, p. 29. Disponível em www.worldbank.org.

3 ARCABOUÇO JURÍDICO DAS RESTRIÇÕES À AQUISIÇÃO E AO ARRENDAMENTO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS NO MERCOSUL

Os estrangeiros estão submetidos à supremacia territorial e pessoal do estado em que vivem. Em regra, sua condição é fixada pela legislação interna do país, mas nada impede que seja por meio de tratados ou acordos internacionais.

Segundo Sant'Anna⁶⁹, o Direito Internacional impôs a eles o princípio da igualdade, submetendo-lhes às mesmas obrigações que os nacionais, obediência às leis, mas também direitos, como a utilização dos serviços públicos do país. No tocante à propriedade, adverte que a salvaguarda do patrimônio nacional pode impor discriminações.

Nesse entendimento, nem todos os países sul-americanos conferem o mesmo tratamento jurídico quanto ao direito de propriedade⁷⁰, mas pode-se afirmar a coexistência de valores e princípios que deve basear-se necessariamente numa Constituição para não renunciar aos seus deveres de unidade e integração, e ao mesmo tempo, não se fazer incompatível com sua base material-pluralista, exigindo-se, pois, que cada um dos valores e princípios assumam um caráter não absoluto, e sim compatível com os demais com que deve conviver.⁷¹

É assim, portanto, que o direito de propriedade cede espaços jurídicos a outros direitos de assento constitucional, num entendimento de que nenhum direito é imutável, absoluto, como também da existência de “n” direitos a serem garantidos e que exigem a mitigação do direito de propriedade, numa clara ponderação de valores dos direitos

⁶⁹ SANT'ANNA, Valéria Maria. **Direito Internacional**. 3ª Ed. São Paulo: Ed. Edipro, 2006, p. 41.

⁷⁰ No Peru, a Constituição (artigos 70 e 71) garante a inviolabilidade do direito de propriedade, que deve ser exercido em harmonia com o bem comum e dentro dos limites da lei, exceto em situação de insegurança nacional ou necessidade pública. Os estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas, estão na mesma condição dos peruanos. Na Colômbia, a Constituição Política no art. 100 que os estrangeiros gozam dos mesmos direitos civis dos nacionais, podendo a lei, por razões de interesse público, impor condições especiais ou negar o exercício de determinados direitos civis aos estrangeiros. Na Bolívia, a concessão de terras do Estado aos estrangeiros é constitucionalmente proibida. No entanto, o artigo 396 da Nova Constituição do Estado (CPE), aprovado pelo referendo em Fevereiro de 2009, prescreve que estrangeiros e peregrinos, a qualquer título, podem adquirir terra de particulares. A Lei de Renovação da Reforma Agrária de 2006 e a Constituição permitem a venda livre de compra de terras entre particulares, independentemente da sua nacionalidade, desde que o comprador estrangeiro resida no país, fato resolvido com a naturalização automática por meio do casamento com nacionais bolivianos (art. 143 da Constituição). A Lei de Serviço de Reforma Agrária garante a propriedade agrária privada a favor de pessoas físicas ou jurídicas para que possam exercer sem distinção de nacionalidade o direito de propriedade de acordo com as leis vigentes. No entanto, estrangeiros não podem adquirir terras a menos de 50 Km das fronteiras internacionais. A Lei da Mãe Terra e Desenvolvimento Integral para Viver Bem prevê a eliminação da concentração da propriedade da terra, o latifúndio, proíbe a introdução, produção, uso, liberação e comercialização de sementes geneticamente modificadas. Estabelece a distribuição das terras estatais às mulheres e povos indígenas. Ordena a regulação e o controle da estrangeirização da propriedade.

⁷¹ ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil: Ley, derechos, justicia**. Trad. Marina Gascón. Madrid: Editorial Trotta, 2009, p. 14-15.

envolvidos e objeto de tutela estatal. Isso porque existe um elenco de direitos humanos universais que necessariamente devem ser garantidos a todos os homens. O direito de propriedade é um deles. Mas, dito direito requer, principalmente em se tratando do direito de propriedade da terra, que no exercício soberano de ditar regras em seu território, os ordenamentos jurídicos lhes elasteça ou diminua a abrangência.

No poder-dever de ditar as normas, os Estados adotaram critérios para legislar sobre o direito de propriedade imóvel às pessoas físicas e jurídicas estrangeiras.

Nesse sentido, Campora⁷² apontou atributos gerais contidos em diversas leis de terras para regular a propriedade da terra a estrangeiros.

Primeiro, a definição de que forma as pessoas físicas e jurídicas são consideradas estrangeiras. Nessa seara, três critérios são utilizados: o princípio da reciprocidade; o da nacionalidade/cidadania; e o da nacionalidade/cidadania e residência; e o da distinção étnica. Pelo critério da reciprocidade, os Estados determinam mutuamente certos direitos de propriedade, domínio ou posse sobre a terra. Pela nacionalidade, alguns Estados diferenciam entre “tipos” ou classes de estrangeiro impondo restrições para estrangeiros em circunstância excepcionais⁷³, outros discriminam, favorecendo certas classes ou tipos de estrangeiros⁷⁴ ou estabelecem um processo de naturalização diferente⁷⁵. Pelo critério étnico, alguns Estados aplicam restrições na propriedade baseadas na origem de seus proprietários⁷⁶.

Quanto às pessoas jurídicas, variados critérios se aplicam para determinar quando uma empresa deve ser considerada estrangeira, com o fito de limitar ou restringir a posse da terra ou seu direito de uso. A técnica mais simples consiste no exame de onde a empresa foi registrada. Essa ótica comporta críticas ante o mero formalismo jurídico nele aderente, tendo em vista que as participações acionárias nas empresas nem sempre permitem conhecer o real proprietário, tendo alguns países minado o resultado que daí surge⁷⁷. A

⁷² CAMPORA, Mário, *Obra cit.*, p. 108-107.

⁷³ A legislação dos Estados Unidos proíbe nacionais de países inimigos em tempos de guerra: US trading with the Enemy Act; US Foreign Assets Control Regulations.

⁷⁴ A Arábia Saudita proíbe a propriedade estrangeira da terra, exceto aos cidadãos de outros Estados do Conselho de Cooperação do Golfo. In *Como explica hodGson*, supra nota 18.

⁷⁵ A Constituição do México, no art. 21 dispõe que só os mexicanos por nascimento ou naturalizados têm o direito a possuir terras, podendo ser concedido aos estrangeiros quando convier à Secretaria das Relações.

⁷⁶ Na América Latina, um grande número de países introduziu em suas constituições normas relativas ao reconhecimento de direitos de propriedade dos povos originários: México (protege a “integridad de las tierras de los grupos indígenas” no art. 27); Paraguai (garante a propriedade comunitária da terra no art. 64); Bolívia (reconhece a propriedade exclusiva dos indígenas aos recursos forestais de sua comunidade e proíbe o latifúndio a partir do estabelecimento de um máximo de 5000 ha de propriedade por pessoa).

⁷⁷ Os Estados Unidos, a lei ordena a divulgação de investimentos estrangeiros agrícolas (Agricultural Foreign Investment Disclosure Act “AFIDA”) requerendo que os estrangeiros registrem a aquisição de mais de 10 acres.

maioria dos Estados adota um caráter misto, no qual se permite a propriedade da imóvel rural sujeita a uma regulação restritiva. Tais restrições consistem geralmente na quantidade de terras que podem adquirir ou restrições relacionadas a determinados espaços econômicos ou geográficos⁷⁸.

3.1 Nación Argentina

O direito de propriedade encontra-se reconhecido na Constituição da Nação Argentina no art. 14:

Art. 14º- Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender.

Por sua vez, o art. 17 do texto constitucional considera a propriedade inviolável, assegurando-a a todos os habitantes da nação argentina, exceto em razão de sentença judicial, ao mesmo tempo em que a relativiza ao prever a expropriação em virtude de utilidade pública qualificada em lei e prévia indenização.

Quanto aos estrangeiros, a Constitucional da Nação Argentina garante tratamento isonômico sobre a propriedade, em função da disposição contida no art. 20 consistente em que

Art. 20. Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes. No están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias. Obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la Nación; pero la autoridad puede acortar este término a favor del que lo solicite, alegando y probando servicios a la República.

Isso posto, o marco legal da propriedade privada e pública no país é o Código Civil Argentino⁷⁹, mas as províncias, em decorrência de previsão do poder constituinte decorrente, poderão adotar Constituições próprias⁸⁰, de acordo com seus interesses, restando

⁷⁸ Como bens de raiz, ao longo das fronteiras, em áreas consideradas de proteção ambiental.

⁷⁹ O Código Civil silencia sobre o tamanho da superfície que pode estar sob domínio por meio da propriedade ou do arrendamento, tendo apenas editado normas proibitivas da criação de minifúndios por subdivisão ou herança, nos artigos 2326 e 3475.

⁸⁰ Nos termos dos artigos 121 a 122 da Constituição Nacional Argentina.

preservada o sistema republicano, pois harmônicos com os princípios, direitos e garantias expressas na Lei Máxima argentina. A legislação provincial, no entanto, deve respeitar as normas gerais estabelecidas em níveis legislativos do governo central, o que resulta na existência de uma grande variedade de normas provinciais sobre a propriedade imóvel.

No intuito de melhor aclarar o entendimento, essa competência provincial decorre das disposições dos artigos 121 a 124 da Constituição Nacional. O conseqüente da capacidade soberana de legislar sobre interesses locais, de forma que as leis reflitam e se amoldem às características sociais, políticas, econômicas e culturais da região legiferante, é a existência de vários códigos agrários provinciais. Portanto, cada província pode restringir a compra ou o arrendamento de terras a estrangeiros⁸¹.

Por sua vez, também deve ser levado em conta que a Lei 21.382/76 que trata dos Investimentos Estrangeiros estabelece que “los inversores extranjeros que inviertan capitales en el país destinados a la promoción de actividades de índole económica, o a la ampliación o perfeccionamiento de lãs existentes, tendrán los mismos derechos y obligaciones que la Constitución y las leyes acuerdan a los inversores nacionales”.

Assim, apesar do imóvel rural exercer papel importante na formação da riqueza dos setores dominantes e na formação da cultura patrimonialista, o constituinte não se preocupou em impedir a sua propriedade a estrangeiros. Pelo contrário, as disposições da Constituição Argentina e da Lei 21.382/76 (Trata de Investimentos Estrangeiros) conferem incentivos à entrada do capital alienígena no seu território, desde que esteja voltado para a aplicação em atividades e setores que promovam o crescimento econômico do país.

No entanto, não há ampla liberdade a aquisição da propriedade imóvel rural por estrangeiro.

Isso porque, na Argentina, o Decreto-Lei 15.385/44 criou as zonas de segurança da fronteira, na qual o art. 4º veicula prescrição limitativa do direito de propriedade às pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras nessas áreas, declarando a conveniência nacional “que los bienes ubicados en la zona de seguridad pertenezcan a ciudadanos argentinos nativos”.

⁸¹ A título de exemplo, a Legislatura da Província de Rio Negro editou a Lei 279 - Lei de Terras Fiscais, alterada por diversas outras leis. A Lei 4584 criou um Regime de Regulação de Transferências de Terras de Imóveis Rurais ou Prédios situados fora da área urbana, a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras ou nacionais cujos sócios ou capitais sejam estrangeiros, outorgando prioridade de opção de compra ou aquisição ao Estado Provincial; Modificou a lei Q 279 de Terras Fiscais. E criou o Registro Provincial de Produtores Agropecuários de Imóveis Rurais. Tem caráter de norma geral e foi sancionada em 30/9/2010. Disponível em http://www.legisrn.gov.ar/LEGISCON/detallado_leywp.php.

A referida lei estabelece, no art. 2º, faixas de segurança variáveis, delegando ao Poder Executivo a competência para fixá-la “según la situación, población, recursos, e intereses de la defensa nacional, no pudiendo exceder en ningún caso el máximo de 150 kms. en la frontera terrestre, 50 kms. en la marítima y 30 kms. en las zonas del interior.

Anote-se que as terras fiscais nacionais localizadas nesta zona estão normatizadas pela Lei Nacional 21.900/78 que trata da Adjudicação de Terras Fiscais em Zona de Fronteira, estabelecendo que para ser adjudicatário destas terras deve-se ter os seguinte requisitos, além de outros: ser argentino nato, ou naturalizado, estrangeiro originário de país não limítrofe ao lugar de adjudicação, exceto os estrangeiros de país limítrofe que já sejam residentes, ou seja, tenham criado raízes, e estejam ocupando as terras no momento da entrada em vigor da lei.

Recentemente, o Decreto 166/09 do Ministério do Interior flexibilizou as regulações estabelecendo diretrizes para o exercício da Política Nacional em Zonas de Segurança de Fronteiras, aplicadas nas solicitações de Prévia Conformidade estabelecidas pelo Decreto-Lei 15.385/44. A Lei também criou a base de dados de titularidade dos imóveis urbanos e rurais localizados na zona de segurança.

Em síntese, tem-se como normas mais importante da base legislativa que trata das zonas de segurança nas áreas de fronteira, estabelecendo procedimentos para controlar a aquisição de terras nessas áreas, entre outras medidas de poder de polícia estatal:

Norma	Conteúdo
Decreto-Lei 15.385/1944	Cria as Zonas de Segurança, de largura variável, que não pode exceder de 150 km na fronteira terrestre, 50 km na fronteira marítima e 30 km nas zonas do interior. Cria a Comissão Nacional de Zonas de Segurança.
Decreto 32.530/1948	Estabelece normas para a aplicação do art. 4º do Decreto-Lei 15.385/44. O Registro de Propriedade Imóvel não deve ser realizado quando a escritura não apresente a prévia autorização.
Lei 14.027/1951	Estabelece obrigações e restrições aos proprietários ou ocupantes de imóveis nas fronteiras da Nação.
Decreto 9.329/1963	Regulamenta o funcionamento da Comissão Nacional de Zonas de Segurança. (Modificada por Decreto 1410/96)
Decreto 3.026/1976	Faculta ao Ministro de Defesa estabelecer normas operativas e exceções ao Regime estabelecido nos artigos 4º e 9º do Decreto-Lei 15.385/44.
Lei 21.900/1978	Regula a adjudicação de terras fiscais rurais em Zonas de fronteira.

Decreto 2.949/1979	Aprova os convênios subscritos com o Colégio de Escrivães da Capital Federal para a confecção, distribuição e venda dos formulários para transferências de domínio nas Zonas de Segurança.
Lei 23.554/1988	Lei de Defesa Nacional. Modifica o Decreto – Lei 15.385/44 nos artigos 4º, 7º e 9º. Estabelece ser da conveniência nacional que os bens localizados nas Zonas de Segurança pertençam a cidadãos argentinos nativos. A Comissão Nacional de Zonas de Segurança exercerá na zona a polícia de arquivamento, acordando ou denegando as autorizações correspondentes para as transmissões de domínio, arrendamento, locações ou qualquer forma de direitos reais ou pessoais em virtude dos quais deve entregar-se a propriedade ou posse do imóvel.
Decreto 815/1992	Exclui do regime de prévia conformidade as manifestações ou explorações de minerais localizadas em Zonas de Segurança.
Decreto 887/1994	Unifica as superfícies da Zona de Fronteira para o Desenvolvimento estabelecida pela Lei 18.575 e da Zona de Segurança de Fronteiras criada pelo Decreto-Lei 15.385/44.
Decreto 1409/1996	Estabelece que a Secretaria de Segurança do Interior exercerá a totalidade das funções atribuídas à Superintendência Nacional de Fronteiras. Designa como presidente da Comissão Nacional de Zonas de Segurança o Secretário de Segurança do Interior.
Decreto 1410/1996	Modifica o Decreto 9329/63 quanto à integração da comissão Nacional de Zonas de Segurança.
Decreto 1015/1997	Modifica a conformidade do Ministério do Interior. Estabelece os objetivos da SSI. Modifica a integração da Comissão Nacional de Zonas de Segurança.
Decreto 1418/2002	Especifica os objetivos da SSI: intervir na preservação da segurança das áreas e Zonas de Fronteira. Reitera a presidência da Comissão Nacional de Zonas de Segurança.
Lei 25.675/2002	Lei Geral do Ambiente. Estabelece os pressupostos mínimos para a gestão sustentável e adequada do ambiente, à preservação e proteção da diversidade biológica e a implementação do desenvolvimento sustentável. Todo empreendimento degradante do ambiente ou que afete a qualidade de vida da população deverá ter a Evolução de Impacto Ambiental.
Decreto 1697/2004	Estabelece a estrutura do Ministério do Interior, a da SSI da qual depende a Direção Geral Técnica Administrativa (DGTA) que cuida dos trâmites da prévia conformidade.
Lei 26.338	Atribui ao Ministério do Interior as competências do Decreto-Lei 15.385/44.
Decreto 21/2007	Modifica o organograma da Administração Pública Nacional. Tudo que for relacionado com a preservação da segurança das Áreas e Zonas de Fronteira estará a cargo da Secretaria do Interior, na estrutura do Ministério do Interior.
Resolução 166/09	Flexibiliza as regulações estabelecendo diretrizes para o exercício da Política Nacional em Zonas de Segurança de Fronteiras, aplicadas nas solicitações de Prévia Conformidade.

Fonte: Elaboração própria com base nas informações contidas no sítio WWW. <http://www.senado.gov.ar>

Por sua vez, o processo de estrangeirização da terra na Argentina apresenta características peculiares quando comparado com os países vizinhos. É que ao lado da aquisição de terras de grandes extensões, principalmente nas zonas de fronteira, convivem as explorações de grande tamanho por empresas que combinam a propriedade da terra com o arrendamento (e outras relações contratuais ao acesso da mesma), popularmente chamadas

pools⁸², que incluem empresas familiares e corporações em diversos arranjos contratuais e níveis de integração ao longo da cadeia.

Além dessa situação, um imbróglgio jurídico observável nos últimos anos consiste na indefinição de políticas e procedimentos para as negociações e acordos com Estados estrangeiros que pretendem adquirir terras para atuar no agronegócio, como a China, a Coreia do Sul e a Arábia Saudita.

Em decorrência do atual estágio de estrangeirização, coube a Lei 26.737⁸³, de 22 de dezembro de 2011, regulamentar limites ao domínio estrangeiro sobre a propriedade ou posse das terras rurais, criando um Regime de Proteção ao Domínio Nacional sobre a Propriedade, Posse ou Domínio das Terras Rurais.

Ressalte-se que a referida norma é uma lei nacional. Deve, portanto, as províncias, no exercício da competência de legislar sobre imóveis rurais, observar o regramento positivado, adaptando-o às peculiaridades e interesses locais, não sendo cabível qualquer espécie de negativa à sua aplicabilidade.

Na referida Lei, o Capítulo III traz, nos artigos 3º ao 13, vários limites ao domínio estrangeiro sobre a propriedade ou posse das terras rurais:

ARTICULO 3º - A los efectos de la presente ley, se entenderá como titularidad extranjera sobre la propiedad o posesión de las tierras rurales, toda adquisición, transferencia, cesión de derechos posesorios, cualquiera sea la forma, denominación que le impongan las partes, y extensión temporal de los mismos, a favor de:

a) Personas físicas de nacionalidad extranjera, tengan o no su domicilio real en territorio de la Nación Argentina, con las excepciones establecidas en el artículo 4º de la presente ley;

b) Personas jurídicas, según el marco previsto en el artículo 32 del Código Civil, constituidas conforme las leyes societarias de la Nación Argentina o del extranjero, cuyo capital social, en proporción superior al cincuenta y uno por ciento (51%), o en proporción necesaria para formar voluntad social mayoritaria independientemente del porcentaje accionario, sea de titularidad de personas físicas o jurídicas, de nacionalidad extranjera, en las condiciones descriptas en el inciso precedente. Toda modificación del paquete accionario, por instrumento público o privado, deberá ser

⁸²La gran escala no es una característica necesaria de los “pools” pero los nuevos paquetes tecnológicos intensivos en capital, las Utilizaremos entonces, el término “pools”, de acuerdo al uso que se há establecido popularmente, bastante difuso, haciendo referencia a estos establecimientos agropecuarios, cuyo acceso a la tierra se da principalmente mediante el arrendamiento, y que también, en general, alquilan o contratan - mediante diferentes arreglos- maquinaria y servicios para la producción. Asociados aos “pools” agropecuários com arranjos inovadores para combinar terra, capital e recursos humanos encontra-se o arrendamento e o fideicomisso, consistente na contratação de máquinas e serviços, um pacote tecnológico baseado em maquinaria moderna, um uso intensivo de biotecnologia e insumos agroquímicos e sistemas digitais e pessoas especializadas na seleção de campos, produção, gestão e comercialização. Esta organização só é possível por meio de fideicomissos ou associações informais entre o dono da terra, muitas vezes complexas, envolvendo organizadores, empresários, provedores de insumos e comerciantes e investidores, desde locais até outros do setor agrário, provedores de capital via fundos de investimentos financeiros ou fideicomissos, com oferta pública ou não. Disponível em <http://www.rlc.fao.org/fileadmin/content>.

⁸³ Regulamentada pelo Decreto Nacional 274/2012, de 28 de fevereiro de 2012.

comunicada por la persona jurídica al Registro Nacional de Tierras Rurales, dentro del plazo de treinta (30) días de producido el acto, a efectos del contralor del cumplimiento de las disposiciones de la ley. Asimismo quedan incluidas en este precepto:

1. Las personas jurídicas, cualquiera sea su tipicidad social, que se encuentren en posición de controladas por cualquier forma societaria o cooperativa extranjera, de conformidad con las definiciones que se establecen en esta ley, en un porcentaje mayor al veinticinco por ciento (25%), o tengan los votos necesarios para formar voluntad social mayoritaria independientemente del porcentaje accionario.
 2. Aquellas personas físicas o jurídicas extranjeras que sin acreditar formalmente calidad de socios actúan en una sociedad como si lo fueren.
 3. Las sociedades que hayan emitido obligaciones negociables o debentures y ello permita a su legítimo tenedor acrecer en sus tenencias accionarias o convertirlas en acciones en un porcentaje superior al veinticinco por ciento (25%), o que se les permita formar voluntad social mayoritaria independientemente del porcentaje accionario, y se trate de personas físicas o jurídicas extranjeras, de conformidad con las definiciones que se establecen en esta ley.
 4. Cuando se transfiera la propiedad, bajo cualquiera de las formas previstas en las leyes vigentes, en virtud de un contrato de fideicomiso y cuyos beneficiarios sean personas físicas o jurídicas extranjeras en porcentaje mayor al autorizado en el inciso anterior.
 5. Las sociedades de participación accidental, las agrupaciones de colaboración y las uniones transitorias de empresas, según la regulación de la Ley de Sociedades, y toda otra forma de colaboración empresarial de carácter accidental y provisorio que se regule en el futuro, cuando en ellas participen personas físicas o jurídicas extranjeras en porcentaje mayor al autorizado en esta ley;
- c) Personas jurídicas de derecho público de nacionalidad extranjera;
- d) Simples asociaciones en los términos del artículo 46 del Código Civil o sociedades de hecho, en iguales condiciones respecto de su capital social, a las previstas en el inciso b) de este artículo.

Depreende-se da leitura, a preocupação do legislador em inferir tratamento rigoroso às pessoas jurídicas em razão da nacionalidade do capital investido na empresa, na medida em que afasta a possibilidade dos fundos soberanos ou pessoa jurídica estrangeira, conforme alínea “c” do art. 3º, adquirem imóveis rurais por quaisquer meios jurídicos⁸⁴.

Além disso, criou duas espécies de limites quantitativos, ou melhor, dois filtros quantitativos. Um geral, outro específico.

O limite geral quanto à totalidade do território⁸⁵ permite que até 15% do solo argentino possa pertencer às pessoas físicas e jurídicas estrangeiras.

Por sua vez, os limites individuais relacionam-se ao proprietário pessoa física ou jurídica individualmente e ao conjunto de estrangeiros de uma mesma nacionalidade. No primeiro caso, a lei permite um máximo de 1000 ha de terras passíveis de aquisição por um

⁸⁴ Essa compreensão nasce da interpretação sistemática da Lei, tendo em vista que a finalidade da norma consiste em obstaculizar o domínio de terras a estrangeiros, por meios possíveis – compra, arrendamento, fideicomiso etc.

⁸⁵ ARTICULO 8º - Se establece en el quince por ciento (15%) el límite a toda titularidad de dominio o posesión de tierras rurales en el territorio nacional, respecto de las personas y supuestos regulados por este capítulo. Dicho porcentual se computará también sobre el territorio de la provincia, municipio, o entidad administrativa equivalente en que esté situado el inmueble rural.

único proprietário estrangeiro, vigentes a partir da promulgação da lei, pois a mesma não possui caráter retroativo, nos termos expressos do art. 17. O segundo, previsto no art. 9º, regra que do total geral (15%, art. 8º), a soma da quantidade de imóveis rurais, por nacionalidade, não pode ultrapassar 30%.

Para que o controle seja efetivo, a norma cria o Registro Nacional de Terras Rurais⁸⁶ como órgão encarregado de concretizar o levantamento cadastral e dominial da propriedade das terras no país, e cria obrigação de fazer aos proprietários de imóvel rural no art. 12, precevedendo que no prazo de 180 dias a contar da vigência do normativo, deverão informar ao Registro Nacional de Terras Rurais, a existência de titularidade ou posse do imóvel agrário.

A quantidade de terras de estrangeiros mesmo assim, segundo os críticos não será conhecida⁸⁷ mesmo após o o levantamento orquestrado pela lei. Isso porque a lei não regulamenta o arrendamento, instrumento potencialmente utilizado pelos grandes capitais estrangeiros para segmentar seus interesses econômicos. De todo modo, é uma lei que repercute na preservação dos bens naturais, freia a corrida por terras agrícolas argentinas e embutem na sua finalidade a competência soberana no ordenamento territorial da nação.

Em notória crítica ao projeto, a ONG GRR afirmou⁸⁸:

Por otro lado, la vaguedad y ambigüedad de los conceptos que se encuentran en el proyecto de ley introducido en el Congreso por la presidenta, aporta a la generalizada confusión que envuelve la discusión sobre la extranjerización de las tierras argentinas.

La ley indica que debe ser aplicada a todas las personas que posean “tierras con destino rural”, que es un concepto que la ley no define o al menos no lo define con claridad. También habla de “tierras rurales” y que ello sería “todo predio ubicado fuera del ejido urbano, independientemente de su localización o destino”, lo que nos remite nuevamente a la discusión que venimos sosteniendo en el marco de las llamadas “zonas libres de agrotóxicos” que muchos ambientalistas impulsan. ¿Qué es un ejido urbano, donde está definido, determinado, demarcado? ¿Los ejidos urbanos definidos por las cartas orgánicas de los Municipios se encuentran realmente actualizados, o son los mismos que se establecerían en las actas fundacionales? Entonces, ¿Desde donde habrá de contarse las tierras rurales o las tierras urbanas?

Otro punto que debe sostenerse es que si bien el proyecto tiene como objeto “a) Determinar la titularidad, catastral y dominial, situación de posesión o tenencia, bajo

⁸⁶ O Registro Nacional de Terras Rurais representa uma ferramenta essencial para implementar políticas territoriais no país, principalmente no caso argentino, onde existe grande diferença normativa em virtude das 24 jurisdições. O cadastro pode eliminar superposição de registro acaso hoje existente, não restando dúvidas de que um cadastro com informação georreferenciada e homogênea para todo o país possui multifunções: proporciona informação jurídica, ambiental e social, com repercussão no sistema tributário, no planejamento e gestão de política territoriais.

⁸⁷ A maioria da mídia firma que gira entre 10% a 20% do total.

⁸⁸ VER artigo “Proyecto de ley sobre “extranjerización de tierras”: Falsas soluciones y profundización del modelo”. Disponível <http://www.pararelmundo.com/documentos/proyecto-extranjerizacion-tierras-falsas-soluciones-profundizacion-modelo>.

cualquier título o situación de hecho de las tierras rurales, y establecer las obligaciones comunes y particulares que nacen del dominio, posesión o tenencia de dichas tierras, conforme las previsiones de la presente ley”, luego sólo habla de los límites a la titularidad de dichas tierras (punto b) del Art. 2), dejando de lado la posesión y/o la tenencia de las mismas. En fin, irregularidades jurídicas podríamos sostener más, pero la vaguedad y ambigüedad del proyecto de la presidenta, debe ser al menos una alarma más a tener en cuenta, aunque más no sea en la corta discusión sobre los registros dominiales de las tierras, que seguirá siendo siempre poco a la hora de hablar sobre extranjerización de tierras.

3.2 República Federativa do Brasil

O art. 5º da Constituição da República de 1988 dispõe que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade.

Além da relativização do direito à propriedade, que, por exigência do constituinte originário, deve desempenhar uma função social, a Constituição brasileira, no art. 190 enuncia 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.

A principiologia constitucional é a de que a lei não diferencie nacionais e estrangeiros quanto à aquisição e ao gozo dos direitos civis. Porém, do escopo constitucional também se verifica permissibilidade para limitar determinados direitos aos estrangeiros, de sorte que os mesmos não gozam dos mesmos direitos assegurados aos brasileiros. É o caso da aquisição ou do arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira, com fulcro no art. 190 da Constituição. Também serve como exemplo dessa distinção, o conteúdo do art. 172 que delega à lei disciplinar os investimentos de capital estrangeiro e regular remessas de lucros para o exterior.

A Lei 5.709, de 7 de outubro de 1971, que regula a aquisição e o arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros residentes no Brasil, pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil e pessoas jurídicas brasileiras que tenham a maioria do seu capital social detido por estrangeiros, foi editada na vigência da Constituição de 1967, com a redação da Emenda Constitucional 1/1969, tendo sido recepcionada pela Constituição de 1988.

Textualmente, a mencionada lei, no art. 1º, afirma que só poderão adquirir imóvel rural na forma prevista nesta Lei, o estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica

estrangeira autorizada a funcionar no Brasil. Portanto, por exclusão, os demais estrangeiros que não preencham tais condições não poderão adquirir ou arrendar imóvel rural, excluídas a aquisição por sucessão legítima (Lei 5709/71, art. 1º, § 2º).

Em linhas gerais, a lei impõe as seguintes restrições à compra ou arrendamento das propriedades rurais a estrangeiros: (i) a soma das áreas rurais pertencentes a estrangeiros não deve ultrapassar um quarto da superfície dos municípios onde se situem; (ii) pessoas da mesma nacionalidade não podem adquirir ou arrendar áreas correspondentes a mais de 40% do município onde estejam localizadas as propriedades; (iii) proibida à doação de terras da União e dos estados a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras; (iv) necessidade da vinculação dos imóveis rurais adquiridos aos objetivos estatutários das empresas; (v) necessidade de aprovação prévia do Conselho de Defesa Nacional em caso de imóveis rurais localizados em faixa de fronteira; (vi) necessidade do registro em cadastro especial de terras de estrangeiros nos cartórios de registro de imóveis.

No que diz respeito ao tamanho do imóvel rural, a Lei 5.709/1971 dispõe a seguinte limitação: a) até 3 MEIs⁸⁹ - aquisição livre para estrangeiros residentes do Brasil (exceção para imóvel localizado na faixa de fronteira); b) de 3 a 20 MEIs - autorização condicionada à aprovação de projeto de exploração pela empresa; c) acima de 50 MEIs - em área contínua ou descontínua (pessoa física), com autorização do Congresso Nacional; d) acima de 100 MEIs - em área contínua ou descontínua (pessoa jurídica), com autorização do Congresso Nacional.

Nessa contenda, a respeito do regime jurídico aplicável ao estrangeiro residente no país e às pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil, nenhum questionamento existia/existe acerca da subsunção dos negócios jurídicos aos requisitos limitadores da aquisição ou do arrendamento da propriedade rural às normas.

O nó górdio da discussão jurídica consiste no § 1º do art. 1º da Lei 5.709/71⁹⁰, que considera empresa controlada por sócios estrangeiros equivalente à pessoa jurídica

⁸⁹ O Módulo de Exploração Indefinida (MEI) é uma unidade de medida, expressa em hectares, a partir do conceito de módulo rural, para o imóvel com exploração não definida. A dimensão do MEI varia entre 5 e 100 hectares, de acordo com a Zona Típica de Módulo (ZTM) do município de localização do imóvel rural. Quanto aos limites de área, é importante ressaltar que o tamanho de Módulo de Exploração (MEI) varia de 5 a 100 hectares, de acordo com o município. Disponível em <http://www.incra.gov.br/index.php/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/modulo-de-exploracao-indefinida-mei>.

⁹⁰ Art. 1º - O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil só poderão adquirir imóvel rural na forma prevista nesta Lei.

§ 1º - Fica, todavia, sujeita ao regime estabelecido por esta Lei a pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior.

estrangeira de que trata o art. 190 da CF/88⁹¹, preceito no qual busca seu fundamento de validade.

Por sua vez, a categoria pessoa jurídica brasileira de capital majoritariamente estrangeiro, em razão do art. 171 da Constituição Federal de 1988, que versava sobre a existência de empresas brasileiras (as que tinham sede e administração no Brasil, porém poderiam ter participação de estrangeiros em seu capital) e de empresas brasileiras de capital nacional (controle efetivo e permanente de nacionais ou empresas estatais), foi e continua sendo, objeto de discussão jurídica quando se questiona a recepção *in totum* da Lei 5.709/71 pela CF/88.

Para alguns doutrinadores⁹², a intenção do constituinte originário, ao formular o art. 171 da CF/88, foi constitucionalizar o conceito de nacionalidade de empresas para conferir às empresas brasileiras de capital nacional as vantagens previstas nos §§1º e 2º da norma constitucional vigente e benefícios específicos, como os previstos nos artigos 170, inciso IX, e 176, §1º⁹³.

Paralelamente, o constituinte originário buscou preservar no art. 190 da CF/88, as restrições relacionadas à aquisição de terras agrárias impostas a pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas, alcançada pela recepção do § 1º do art. 1º, da Lei 5.709/71.

Contudo, no bojo do Parecer AGU/LA-04/94, de 7 de junho de 1994, a Advocacia Geral da União-AGU⁹⁴ acatou a tese de que o referido parágrafo não foi

⁹¹ 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.

⁹² CARVALHO, Edson Ferreira de. **Manual Didático de Direito Agrário**. Paraná: Juruá Editora Ltda., 2010, p. 492.

⁹³ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

(...)

Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o caput deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.

⁹⁴ Nos termos do art. 131 da Constituição do Brasil, a Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

recepcionado pela CF/88, por conflitar com o conceito exarado no inciso I do art. 171 da CF/88.

A revogação do artigo 171 da CF/88, via Emenda Constitucional nr. 6/1995, trouxe à baila nova orientação jurídica da AGU, por meio do Parecer AGU/LA-01/97, de 17 de março de 1997, no qual se afirma 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.

A Advocacia Geral da União/AGU adotou esse entendimento como fundamento do Parecer da Consultoria da União nr. AGU/LA-04/94 que não se confirmou como orientação jurídica vinculante a toda a administração federal pelo vício formal da falta de publicação, falha corrigida por meio do Parecer GQ-181, de 17 de dezembro de 1998, quando do reexame do parecer anterior quanto à repristinação do § 1º do art. 1º da Lei 5.709/71⁹⁵.

Em reanálise da matéria, veiculada no Parecer CGU/AGU 1/2008⁹⁶, conclui haver restrições legais à aquisição de imóveis rurais por empresas nacionais formadas por capital estrangeiro. Tais limites encontram-se na Lei 5.709/71, recepcionada pela CF/88.

Nos termos do Parecer⁹⁷, existe compatibilidade do § 1º do art. 1º da Lei nr. 5.709, de 1971, com o art. 172 da Constituição Federal de 1988 consistentes em limitações à

⁹⁵ A premissa adotada foi de que com a revogação do artigo 171 da Constituição de 1988 não houve repristinação da § 1º do art. 1º da Lei 5.709/71, continuando a vigor a tese da desnecessidade de autorização do Congresso Nacional ou de subsunção às regras da Lei 5.709/71 na aquisição ou arrendamento de propriedade rural por empresa brasileira controlada por pessoas físicas ou jurídicas brasileiras.

⁹⁶ Ao fixar nova interpretação à Lei 5.709/71, a argumentação jurídica orientadora do Parecer CGU/AGU 01/2008-RJV permeia paradigmas afetos: (a) ao princípio da soberania na ordem econômica; (b) à preservação dos nossos recursos naturais; (c) à problemática da expansão da fronteira agrícola com o avanço do cultivo em áreas de proteção ambiental e unidades de conservação; (d) à valorização desarrazoada do preço da terra e incidência de especulação imobiliária gerando aumento no custo do processo de desapropriação voltada para reforma agrária, bem como a redução do estoque de terras públicas para esse fim; (e) ao crescimento da venda ilegal de terras públicas; (f) à utilização de recursos oriundos da lavagem de dinheiro, do tráfico de drogas e da prostituição na aquisição de terras; (g) ao aumento da grilagem de terras; (h) à proliferação de laranjas na aquisição de terras; (i) ao incremento dos números referentes à biopirataria na Região Amazônica; (j) à ampliação, sem a devida regulamentação, da produção de etanol e biodiesel; (l) à aquisição de terras em faixa de fronteira pondo em risco a segurança nacional.

⁹⁷ 132. O art. 172 da CF, que não sofreu qualquer alteração em sua redação original, assevera que "A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará remessa de lucros". 133. José Afonso da Silva assim analisa o dispositivo constitucional em tela:

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

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.

Ainda em março de 2011, o governo brasileiro resolveu intervir nos acordos comerciais, ao bloquear os negócios de compra e fusão por estrangeiros de empresas brasileiras que detenham imóveis rurais no país, por considerar que compras e fusões de empresas brasileiras por estrangeiros são usadas como meios de burlar as restrições legais acerca da aquisição e do arrendamento de terras por investidores de outros países⁹⁸.

A interpretação administrativa⁹⁹ alinhou-se à teoria da mutação constitucional reinterpretando a norma jurídica para eficácia de norma aderente aos valores e princípios declinados nos artigos 1º e 2º da CF/88.

Lei 11.284/2006, que trata da Gestão de Florestas Públicas e criou o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) instituindo o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal. Essa lei permite a exploração de quase 13 milhões de hectares na Amazônia. Por essa lei, as

fiscalização, etc.; por que se há de escusar ou de censurar como xenófobo um dispositivo que apenas estatui a disciplina legal do capital estrangeiro, como certos setores empresariais o fizeram? 134. E qual é o conceito de investimentos de capital estrangeiro? A aquisição de imóveis rurais por estrangeiros pode ser considerada investimento de capital estrangeiro? E se tal aquisição for realizada por empresas brasileiras cujo controle acionário e decisório esteja nas mãos de estrangeiros não residentes ou de empresas estrangeiras não sediadas no Brasil?

⁹⁸ A medida parece que não teve efeito prático. Notícia publicada no Diário do Amazonas de 20/1/2013, sob a manchete “Estrangeiros têm US\$ 60 bilhões em terras no Brasil” afirma que um relatório do Banco Central sobre investimentos no País se encontra nas mãos da presidente, informando que estrangeiros já compraram US\$ 60 bilhões em terras no Brasil. A maioria deles é de empresários da China e Oriente Médio. As propriedades adquiridas concentram-se nas regiões Centro-Oeste e Norte. A Agência Brasileira de Inteligência tem informes de que agora os chineses, para driblar eventual desconfiança sobre seus interesses, têm usado argentinos como ‘laranjas’.

⁹⁹ Deve se considerar que o princípio da segurança jurídica com seus respectivos desdobramentos (direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada), na etapa do constitucionalismo contemporâneo tem sido relegado ao último plano, em decorrência do império da interpretação distorcida, casual e imediatista dos problemas deduzidos em juízo. Por isso mesmo, em face dessa garantia, urge a positivação de normas claras e objetivas na regulamentação da aquisição e do arrendamento da propriedade rural por pessoas jurídicas nacionais de capital estrangeiro, como meio de estabilizar as relações jurídicas pertinentes à aquisição de terras, haja vista a especificidade da terra como bem de produção, cuja situação implica na mudança da natureza. No entanto, a reinterpretação ou a interpretação conforme a constituição, utilizando-se de novos paradigmas atende aos interesses nacionais e permitem políticas públicas de curto, médio e longo prazo, freando a valorização imobiliária descontrolada e permitindo alocação de recursos públicos para assentar um número cada vez maior de sem-terras. Assim, mesmo considerando que as terras adquiridas sob o manto do Parecer de 1994 padecem de parâmetros de validade, ante a ausência de publicidade do mencionado normativo, como meio de necessário a alçar a natureza de norma vinculante, considerar as aquisições e os arrendamentos ocorridos de 1994 a 1998 nulas de pleno direito, uma vez que contrárias às normas da Lei 5.701/71, ensejaria evidente desconforto jurídico e ofensa aos adquirentes de boa-fé que confiaram na interpretação administrativa da norma. Portanto, a mudança de paradigmas na reinterpretação das normas restritivas à aquisição e ao arrendamento de terras por pessoas físicas brasileiras, cujo controle econômico pertence a estrangeiros não alcança essas mesmas pessoas que adquiriram os imóveis sob a égide de interpretação da AGU, em respeito ao princípio da segurança jurídica. Isso porque a segurança jurídica requer certeza do direito, intangibilidade das posições jurídicas (proteção ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito), estabilidade das relações jurídicas, confiança nas relações jurídicas assentadas e tutela jurisdicional.

Florestas Nacionais (FLONAS) podem ser exploradas, por meio de licitação, por até 40 anos, inclusive por empresas estrangeiras.

Em estudo¹⁰⁰ realizado pela Associação Brasileira de Marketing Rural e Agronegócio (ABMR&A), os autores sustentam que a restrição ao acesso a terra no Brasil pelo capital estrangeiro constitui um impeditivo relevante ao desenvolvimento da agricultura brasileira, tendo como um dos argumentos o fato de que também para o agricultor brasileiro o impedimento de compra de terras por empresas controladas por estrangeiros cria complicações nada desprezíveis, com as seguintes palavras:

A terra é o colateral mais importante nas operações de crédito ao agricultor. Na medida em que a empresa estrangeira não pode deter o ativo terra, esse colateral torna-se um risco. A consequência desse fato é o encarecimento do crédito aos produtores rurais. Ademais, cabe um questionamento quanto às ações em bolsa de empresas brasileiras de capital aberto que detenham o ativo terra. Não é clara qual seria a limitação de compra de ações dessas empresas por parte de investidores externos, o que pode inviabilizar a abertura de capital de empresas agrícolas, prejudicando a crescente democratização no acesso a terra que tem sido observada nos últimos anos, baseada na possibilidade de cidadãos comuns adquirirem participação em empreendimentos de grande escala. Além disso, a presença de um volume maior de recursos no mercado de terras cria liquidez, ampliando o número de negócios. Nesse sentido, o mercado de terras se torna mais perfeito, ampliando as possibilidades de financiamento da produção. É possível ver, portanto, que o tema, também sob a ótica financeira, apresenta ramificações não desprezíveis sobre a atividade agrícola brasileira.

Na mesma dimensão, deve-se ter em consideração que muitos dos investimentos feitos nos países da América Latina e da África são realizados por brasileiros. Nesses casos, os brasileiros são os estrangeiros. É no rumo da reciprocidade entre as nações que a limitação do acesso à terra para estrangeiros no Brasil deve ser analisada, por razões de ter o Brasil uma oportunidade estratégica única de consolidar o agronegócio brasileiro não apenas como exportador de alimentos, mas como produtor de alimentos em outros países. Não é estratégico, nem correto, pedir aos outros o que aqui se nega.¹⁰¹

3.3 Paraguai

O texto constitucional paraguaio não distingue nacionais e estrangeiros. O art. 46 garante a todos os habitantes da República a igualdade em direitos, não havendo espaços

¹⁰⁰ BARROS, Alexandre Mendonça de, PESSÔA, André (Orgs.), Obra cit., p. .

¹⁰¹ Idem, p. 4

legislativos para discriminações, dispondo a Lei Máxima sobre a obrigação do Estado de remover os obstáculos e impedir os fatores que as mantêm ou as propiciem.

O princípio garantidor da propriedade privada localiza-se no art. 109 da Constituição Nacional, que estabelece a inviolabilidade da mesma. A privação da propriedade só ocorre nos casos de sentença judicial ou lei de expropriação do Congresso, sendo, no último caso, o proprietário indenizado por valor justo pelo Estado.

Apesar da acessibilidade de todos à propriedade privada imobiliária, cabe-lhe uma função econômica e social, impondo-se conteúdo e limites, os quais competem à lei infraconstitucional estabelecer e regulamentar.

O Estatuto Agrário, Lei 1863/2002, regulamenta a garantia constitucional sobre a propriedade e suas limitações, ao estabelecer no art. 3º que a propriedade privada imobiliária rural cumpre sua função social e econômica quando se ajusta aos seguintes requisitos essenciais: a) aproveitamento eficiente da terra e seu uso racional; e, b) sustentabilidade ambiental, observando as disposições legais ambientais vigentes.

O art. 4º da norma dispõe que o imóvel se encontra eficiente e racionalmente utilizado quando observa aproveitamento produtivo sustentável econômico e ambiental, em pelo menos 30% da superfície agrologicamente útil, a partir do quinto ano de vigência da presente lei.

Na dogmática jurídica paraguaia, superfície agrologicamente útil deve ser entendida como a parte do imóvel apta à produção, numa equação matemática em que se desconta da superfície total do imóvel, os solos marginais não aptos para o uso produtivo; as áreas de reservas florestais ambientais; as áreas silvestres protegidas de domínio privado; as áreas de aproveitamento e conservação de bosques naturais e os bosques naturais áreas destinadas a serviços ambientais. Já o aproveitamento produtivo compreende a utilização do imóvel em atividades agrícolas, granjeiras, pecuárias, de manejo e aproveitamento de bosques naturais de produção, de reflorestação ou florestação, ou utilização agrária mista.

O Paraguai não possui dados oficiais que permitam conhecer quanto por cento do território nacional está no domínio de proprietários estrangeiros¹⁰². Até mesmo porque

¹⁰² GLAUSER, Marcos. **Extranjerización Del Territori Paraguayo**. 2009. Disponível em <http://www.baseis.org.py/base/adjuntos/libro-extranjerizacion.pdf> Ver Glauser, p. 163. O autor ainda afirma que em decorrência das complexas formas de domínio do imóvel, que não se concretiza apenas com a compra. Segundo dados do Censo Agropecuário de 2008, cerca de 19% do território paraguaio encontra-se nas mãos de estrangeiros. Essa informação também Glauser, com as seguintes palavras: Por lo menos 7.889.128 hectáreas de nuestro país están en manos extranjeras. Es el 19.4% del territorio nacional y nadie parece sorprenderse ni preocuparse. Esa superficie, es equivalente a los departamentos de Itapúa, Alto Paraná, Canindeyú, Amambay y

grandes partes dessas propriedades foram registradas em nome de sociedades anônimas criadas segundo as leis paraguaias. Nessas companhias, os nacionais ocupam os principais cargos, mas com ações ao portador que terminan nas mãos do proprietário legítimo, de forma que nem investigando na Direção Geral dos Registros Públicos (ente criado para promover o uso eficiente do recurso terra e contribuir para o ordenamento territorial), é possível saber quem detém a titularidade da terra¹⁰³.

A falta de dados talvez tenha relação com o fato de que qualquer estrangeiro pode comprar terras no Paraguai. Apenas em duas situações, a lei impõe restrições. Por lei, as terras fiscais e as direcionadas à reforma agrária não podem ser adquiridas por estrangeiros. No entanto, as transferências são realizadas por sentenças judiciais, escrivãos e funcionários do INDERT¹⁰⁴.

Por outro lado, a partir de 2005 entrou em vigência a Lei 2.532/05, modificada pela Lei 2.647/2005, regulamentada pelos decretos 4.985/2005, 5.856/2005 e 7.525/2011, que estabelece a zona de segurança de fronteira e proíbe a venda de terras aos estrangeiros em uma faixa de 50 km da linha da fronteira.

Glauser¹⁰⁵ comenta sobre esta lei:

Sin embargo, la ley no contempla que un extranjero puede crear una sociedad anónima, con acciones. al portador, y de esta manera sortear las restricciones mencionadas. Además, sólo se aplica para extranjeros provenientes de países limítrofes. En la práctica, por lo tanto, no hay limitaciones para La compra de tierras por parte de ciudadanos o empresas extranjeras. Pero, ¿por qué invierten en Paraguay? Nuestro país ofrece un conjunto de ventajas que atraen a la inversión extranjera. Entre las ventajas formales están: los precios bajos de la tierra, la baja carga impositiva a la tierra y a la agroexportación; la vigencia de 20 acuerdos de protección a la inversión extranjera; la creación de un marco legal ambiental dictado por las ONG's conservacionistas; así como La precariedad legal, técnica y operativa de las instituciones gubernamentales supuestamente encargadas de regular y sancionar las malas prácticas en materia ambiental, laboral y de salud. Las ventajas informales se suman a las anteriores: la alta disposición a La corrupción en todos los niveles gubernamentales; la pobreza Del campo, que dificulta a la población conocer y hacer valer sus derechos; la carencia de trabajo, ante la que cualquier oferta despierta la ilusión de la población; y la presencia, entre la élite política, empresarial y mediática de una ideología que asume que toda inversión es buena en sí porque genera desarrollo, y que a la vez criminaliza y reprime toda reacción u oposición de las poblaciones locales.

Concepción. Sumados, estos departamentos tienen 7.708.200 hectáreas. De la superficie total en manos extranjeras, 4.792.528 pertenece a brasileños, y 3.096.6000 a extranjeros de otras nacionalidades.

¹⁰³ Idem, p. 35.

¹⁰⁴ Ibidem, p 35.

¹⁰⁵ Ibidem, p. 162-163.

3.4 República Oriental do Uruguai

O Direito de propriedade encontra-se postulado nos artigos 7º e 32 da Constituição da República do Uruguai:

Artículo 7º- Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecen por razones de interés general.

Artículo 32- La propiedad es un derecho inviolable, pero sujeto a lo que dispongan las leyes que se establecieron por razones de interés general. Nadie podrá ser privado de su derecho de propiedad sino en los casos de necesidad o utilidad públicas establecidos por una ley y recibiendo siempre del Tesoro Nacional una justa y previa compensación. Cuando se declare la expropiación por causa de necesidad o utilidad públicas, se indemnizará a los propietarios por los daños y perjuicios que sufrieren en razón de la duración del procedimiento expropiatorio, se consume o no la expropiación; incluso los que deriven de las variaciones en el valor de la moneda.

A Constituição Nacional não contempla a problemática da estrangeirização da terras, nem menciona os direitos dos estrangeiros, tendo o art. 7º do texto constitucional garantido que aos “habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecen por razones de interés general”.

Também a lei uruguaia que regula o direito à propriedade rural não distingue nacionais e estrangeiros¹⁰⁶. Não há, inclusive, na legislação uruguaia a limitação à propriedade¹⁰⁷. Tampouco existem restrições legais ao acesso da terra por estrangeiros.

Nesse sentido, podem ser proprietários da terra pessoas físicas, cooperativas, entes estatais, sociedades, inclusive sociedades anônimas, exceto S.A., cujas ações não sejam nominativas, por ser proibida a aquisição de terras, nos termos da Lei 18.092, de 27/12/06.

A Lei do Ordenamento Territorial e do Desenvolvimento Sustentável¹⁰⁸ conceitua (no art. 3º) o ordenamento territorial como o conjunto de ações transversais que tem

¹⁰⁶ LEY DE TITULARIDAD DEL DERECHO DE PROPIEDAD SOBRE INMUEBLES RURALES Y EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS (LEY 18.092).

¹⁰⁷ Artículo 32.- La propiedad es un derecho inviolable, pero sujeto a lo que dispongan las leyes que se establecieron por razones de interés general. Nadie podrá ser privado de su derecho de propiedad sino en los casos de necesidad o utilidad públicas establecidos por una ley y recibiendo siempre del Tesoro Nacional una justa y previa compensación. Cuando se declare la expropiación por causa de necesidad o utilidad públicas, se indemnizará a los propietarios por los daños y perjuicios que sufrieren en razón de la duración del procedimiento expropiatorio, se consume o no la expropiación; incluso los que deriven de las variaciones en el valor de la moneda.

¹⁰⁸ Ley 18.308, de 18/06/2008 - Normas sobre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. La presente Ley establece el marco normativo que rige el ordenamiento territorial, teniendo en cuenta la necesidad de garantizar su sustentabilidad ambiental. En este contexto, las presentes disposiciones definen las competencias así como los

por finalidade manter e melhorar a qualidade de vida da população, a integração social no território e o uso e aproveitamento ambientalmente sustentável e democrático dos recursos naturais e culturais, sendo o ordenamento territorial uma função pública que se exerce mediante um sistema integrado de diretrizes, programas, planos e atuações das instituições do Estado com competência para organizar o uso do território.

É importante que fique claro que antes da Lei 18.092/2006, que regulamenta a Titularidade do Direito de Propriedade sobre Imóveis Rurais e Explorações Agropecuárias, o Uruguai havia sancionado várias normas que apesar de não regularem a venda de terras, mencionavam o tipo de proprietário que podia adquiri-las:

- a Lei 13.318 que proíbe as sociedades anônimas, SRL e Sociedades em comandita de adquirir e explorar imóveis rurais;

- a Lei 13.608 que elimina da anterior as SRL, estabelecendo que as sociedades anônimas e sociedades em comandita podiam adquirir terras rurais sempre que suas ações fossem nominativas;

- a Lei 13.637 estabelecendo que as sociedades anônimas e as sociedades em comandita só poderiam formar parte de sociedades de pessoas titulares de imóveis se suas ações fossem nominativas;

- a Lei 13.892 que modificou a Lei 13.608 estabelecendo que as sociedades anônimas e comanditárias por ações só poderiam adquirir imóveis rurais quando a totalidade de seu capital acionário for representado por ações nominativas cujos titulares fossem pessoas físicas; e

- a Lei 17.124 que derogou diretamente a Lei 13.608 e suas alterações.

Destarte, a lei específica da República uruguaia que regula os contratos de propriedade de imóveis rurais também não distingue entre nacionais e estrangeiros, tendo vários outros normativos habilitada a compra de terras às Sociedades Comerciais (Lei 16.060), Sociedades Agrárias (Lei 17.777), Cooperativas Agrárias (Lei 15.645), Sociedades de Fomento Rural (Lei 14.330). Apenas quanto às sociedades anônimas e as sociedades em comandita compreendidas na Lei que trata das Sociedades Comerciais é que existe uma pequena limitação: só podem adquirir terras sempre e quando a totalidade do capital acionário estiver representada por ações nominativas pertencentes a pessoas físicas.

A Lei ainda prevê uma exceção a respeito dessas sociedades, consistente em:

El Poder Ejecutivo podrá disponer que tanto la titularidad de inmuebles rurales, así como de explotaciones agropecuarias, sea ejercida por sociedades anónimas o por sociedades en comandita por acciones, en ambos casos con capital accionario representado por acciones al portador, cuando el número de accionistas o la índole de la empresa impida que el capital accionario estuviera representado por acciones nominativas pertenecientes a personas físicas.

La autorización del Poder Ejecutivo indicará los inmuebles rurales concretos que comprende, y deberá volverse a solicitar cada vez que se aumente la superficie de tenencia o se sustituyan los inmuebles comprendidos en ella.

Portanto, não existe qualquer limitação do direito de propriedade do imóvel rural a estrangeiros no Uruguai.

3.5 República Bolivariana de Venezuela

A Constituição da República Bolivariana de Venezuela, especificamente, no art. 115¹⁰⁹, garante o direito de propriedade, limitado a um fim público ou social ditado pelo Estado. Por sua vez, o Código Civil Venezuelano fincou o direito sobre a propriedade no art. 545¹¹⁰, encontrando-se o direito sobre a propriedade do solo no art. 549 da referida norma.

A propriedade agrária privada está contemplada na Lei de Terras e Desenvolvimento Agrário como um tipo de propriedade na qual as terras com vocação agrária quanto a seu uso, gozo e disposição se encontram sujeitas ao efetivo cumprimento da função social, a qual se mede sobre a base da produtividade agrária.

Pelo visto, a guarida constitucional do direito de propriedade não lhe destinou caráter absoluto. Pelo contrário, sujeitou-o, em virtude de sua função social, às restrições, obrigações e demais limitações estabelecidas por norma infraconstitucional. Nesta ótica, se o interesse público exigir, a Constituição permite ao legislador estabelecer limites ao exercício do direito de propriedade nos casos expressamente determinados.

Uma das limitações deriva da fixação de áreas consideradas zonas de segurança, com fundamento jurídico nas disposições da Lei Orgânica de Segurança e Defesa

¹⁰⁹ Artículo 115. Se garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes. La propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. Sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes.

¹¹⁰ "La propiedad es el derecho de usar, gozar, y disponer de una cosa de manera exclusiva, con las restricciones y obligaciones establecidas por la ley"

(publicada no Boletim Oficial, de 26/08/76) e da Lei Orgânica para a Ordenação do Território (publicada no Boletim Oficial, de 11/08/83), bases do Decreto 37.530 emitido pelo Presidente da República em 17/09/2002.

A Lei Orgânica de Segurança e Defesa, no artigo 15, alínea b, habilitou o Presidente da República para declarar, ouvido o Conselho de Defesa da Nação, como zonas de segurança, as seguintes áreas:

- a) uma faixa adjacente à orla marítima, dos lagos e rios navegáveis;
- b) a zona ao redor das instalações militares e das indústrias básicas;
- c) qualquer outra zona que considere necessária para a segurança e defesa da

República.

Por seu turno, a Lei Orgânica para a Ordenação do Território autorizou o Presidente da República o exercício pleno em matéria de ordenação territorial, no art. 6, qualificando, no art. 15, item 4, estas áreas como zonas sob regime administrativo, entre as quais se localizam as áreas especiais de segurança e defesa.

Foi assim, no exercício da competência, que o Presidente da República editou vários decretos qualificando como zonas de segurança e defesa uma parte do território da Grande Caracas afetando áreas e bens situados sob a jurisdição dos Municípios de Libertador, Chacao e Baruta. A partir de então, proíbe-se a realização de atividades e eventos que ameacem a integridade física e moral das pessoas, bens e serviços que se encontrem dentro desta zona de segurança, consoante art. 3 dos Decretos¹¹¹.

No contexto, algumas limitações aplicam-se às pessoas em geral que sejam proprietárias ou detenham bens na área decretada como zona de segurança e outras aplicam-se aos cidadãos de nacionalidade estrangeira que sejam proprietários, detenham ou pretendam adquirir bens na área decretada como de segurança.

As limitações aplicáveis às pessoas físicas ou jurídicas em geral estão apostas no Regulamento nr. 2 da Lei Orgânica de Segurança e Defesa, no art. 6, pelo qual relega à máxima autoridade da organização militar regional da jurisdição da zona de segurança a notificação aos proprietários ou detentadores por qualquer título de bens imóveis na área, as limitações a que estão submetidos.

Com relação às limitações contidas na Lei Orgânica de Segurança e Defesa e no Regulamento nr. 2, percebe-se que são normas afetadoras do direito de propriedade das

¹¹¹ Os decretos restringem o direito de propriedade de bens imóveis, não sendo passível de estender seus efeitos para alcançar os bens móveis, uma vez que não há referência expressa na norma, interpretando-os, pois, restritivamente.

pessoas de nacionalidade estrangeira que pretendam adquirir, ou sejam proprietárias ou possuam bens imóveis situados na área decretada como zona de segurança.

O artigo 16 da referida Lei dispõe que nas zonas de segurança que tiver sido decretado pelo Executivo Nacional, os estrangeiros não podem adquirir, possuir ou deter por si ou por interpostas pessoas¹¹², a propriedade e outros direitos sobre os bens imóveis localizados na zona de segurança sem prévia autorização do Executivo Nacional por intermédio do Ministério da Defesa, considerando nulo o registro dos documentos realizados pelos registradores, juízes ou notários em contrariedade à norma.

Outra limitação imposta no Regulamento nr 2 da Lei Orgânica de Segurança e Defesa, no art. 9, consiste na obrigatoriedade da pessoa natural ou jurídica estrangeira de notificar a primeira autoridade civil do estado, no prazo de 60 dias contado a partir da data de decretação da zona de segurança, sua condição de proprietária ou detentora de bens imóveis nas áreas, sendo necessário requerer autorização para continuar no exercício de sua condição de proprietários ou possuidores dos imóveis situados nas zonas de segurança.

Se a autorização for negada, os proprietários devem colocar à venda os imóveis de sua propriedade a pessoas físicas ou jurídicas venezuelanas num lapso temporal de até 1 ano contado da negatória autorizativa. Vencido o prazo, deverão oferecer ao Estado, sem prejuízo de que o mesmo exproprie a área (art. 11), quando deverão ser observadas as diretrizes constitucionais para o ato expropriatório (declaração de utilidade pública; sentença de expropriação e pagamento de justa indenização).

Paralelamente a tais limitações, os decretos presidenciais prevêm a possibilidade do Ministério da Defesa estabelecer restrições adicionais, mediante a criação de um Plano de Ordenamento e Regulamento de Uso (previsto no art. 17 da Lei Orgânica de Ordenação do Território) que ditará os parâmetros, linhas e diretrizes administrativas da zona de segurança e a alocação de usos e atividades permitidas na mesma, nos termos do art. 6 dos Decretos. Nesses casos, se em razão das imposições ocorrer dano e prejuízos, as pessoas poderão exigir indenização, com amparo no art. 140 da Constituição que dispõe que “el estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los o las particulares en

¹¹² Para efeitos da Lei, são tidas como pessoas interpostas as demais contempladas no Código Civil, as sociedades, associações e comunidades nas quais uma pessoa natural ou jurídica estrangeira, seja sócio, acionista, associado ou que detenha poder de decisão. No universo, estão as sociedades anônimas cuja gestão dependa de pessoas naturais estrangeiras, como as que possuïrem mais de 50% do capital social da companhia, ou o controle do Conselho de Administração da empresa.

cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública”.

Destarte, os decretos de segurança e defesa impõem limites ao direito de transitar livremente (art. 50 da Constituição), de reunir-se livremente (art. 53) e de livre manifestação, quando considerar tais atividades perigosas para a integridade dos bens e pessoas situadas nas áreas de segurança, devendo, por respeito à Constituição, ajustar-se a seu art. 88 no respeitante aos direitos humanos¹¹³.

¹¹³ Art. 88 da Constituição: "...Los cuerpos de seguridad del Estado respetarán la dignidad y los derechos humanos de todas las personas. El uso de armas o sustancias tóxicas por parte del funcionario policial y de seguridad estará limitado por principios de necesidad, conveniencia, oportunidad y proporcionalidad conforme a la ley".

4 PARADIGMAS JURÍDICOS DE CONTROLE DA ESTRANGEIRIZAÇÃO DA TERRA NO ORDENAMENTO JURIDICO DO MERCOSUL

A análise jurídica comparatista das normas dos diversos países permite verificar traços dominantes/comuns nesses sistemas, nos quais é possível extrair e/ou concluir ou não, pela existência de funções comuns às normas limitantes do direito de propriedade da terra a estrangeiros, numa perspectiva de que o direito é um conjunto coordenado de normas interligadas, dependentes, conectadas com outras normas para que possam ter aplicabilidade.

Os diversos sistemas jurídicos comparados consideram no ápice da hierarquização as normas constitucionais, sem olvidar o caráter dinâmico das mesmas, as quais dotadas ora contém normas de aplicabilidade imediata, ora de natureza contida, outras meramente programáticas¹¹⁴, todas, no entanto, formando um conjunto de princípios ou funções aos ideais da nação.

Campora¹¹⁵ exemplificamente cita vários objetivos que podem ser alcançados por meio de limitações ao domínio estrangeiro sobre a propriedade de terras rurais: assegurar a segurança alimentar; garantir a sustentabilidade ambiental; promover a utilidade social da terra; proteger a segurança nacional; prevenir, impedir ou restringir a especulação estrangeira baseada no preço da terra; controlar a direção do investimento estrangeiro; assegurar o controle sobre a produção de alimentos; e obter informação segura sobre os níveis de propriedade da terra etc.

É nessa perspectiva, e na compreensão da ductilidade das normas jurídicas de produzir efeitos concretos na conduta social, adequadas à realidade, sob pena de ineficácia

¹¹⁴ Normas de aplicabilidade imediata ou completa será a norma que contenha todos os elementos e requisitos para a sua incidência direta. Todas as normas regulam certos interesses em relação a determinada matéria. Não se trata de regular a matéria em si, mas de definir certas situações, comportamentos ou interesses vinculados a determinada matéria. Quando essa regulamentação normativa é tal que se pode saber, com precisão, qual a conduta positiva ou negativa a seguir, relativamente ao interesse descrito na norma, é possível afirmar-se que esta é completa e juridicamente dotada de plena eficácia, embora possa não ser socialmente eficaz. Isso se reconhece pela própria linguagem do texto, porque a norma de eficácia plena dispõe peremptoriamente sobre os interesses regulados. Normas de eficácia contida são aquelas em que o legislador constituinte regulou suficientemente os interesses relativos a determinada matéria, mas deixou margem à atuação restritiva por parte da competência discricionária do Poder Público, nos termos que a lei estabelecer ou nos termos de conceitos gerais nelas enunciados. E normas programáticas são aquelas normas constitucionais através das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado. In SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 5.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 99, 115 e 138.

¹¹⁵ CAMPORA, Mário, *Obra cit.*, p. 108-107.

absoluta, que no âmbito dos paradigmas de controle à estrangeirização da terra nos ordenamentos jurídicos sul-americanos, se apresentam as sete funções jurídicas ao objeto sob análise.

Não é demasiado acrescentar que tais funções devem ser compreendidas numa dimensão do direito principiológico, considerada mais idônea às sociedades pluralistas, caracterizadas pelo contínuo reequilíbrio por meio de transações de valores¹¹⁶.

4.1 Função de Sustentabilidade Ambiental

Os recursos naturais de um país constituem patrimônio da nação, sendo função do sistema jurídico e das políticas públicas regulamentarem o seu uso racional, independente desses recursos estarem encravados em propriedades de titularidade de nacionais ou estrangeiros.

A concepção do regime nacional de proteção ambiental¹¹⁷ deve compreender todas as medidas de precaução para que o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado seja garantido às futuras gerações, tendo, também, como finalidade impedir a expansão da fronteira agrícola com o avanço do cultivo em áreas de proteção ambiental e em unidades de conservação.

Estudo da FAO¹¹⁸ sobre a Agricultura intensiva nos Estados Unidos, China oriental, Turquia, Nova Zelândia, diferentes zonas da Índia, África austral e Brasil apontam riscos de contaminação dos solos e aquíferos, perda de biodiversidade e degradação dos ecossistemas de água doce, incremento das más colheitas devido à mudança climática em determinadas zonas:

Por sua vez, no constitucionalismo moderno sul-americano é manifesta a inserção da sustentabilidade ambiental como elemento estruturante do desenvolvimento econômico, como também a pouca eficácia das normas frente ao regime econômico estabelecido.

¹¹⁶ ZAGREBELSKY, Gustavo, *Obra cit.*, p. 125-126.

¹¹⁷ Na Constituição do Peru, os recursos naturais são considerados patrimônio do Estado. Na legislação colombiana, o princípio da sustentabilidade ambiental encontra-se em legislação infraconstitucional e outras.

¹¹⁸ VER Anexo 2. Distribución mundial de los riesgos asociados con los principales sistemas de producción agrícola (FAO). Estado de los recursos de tierras y aguas del mundo para la alimentación y la agricultura (SOLAW)

Numa visão sistêmica, vale sublinhar as premissas básicas da sustentabilidade ambiental: I. A proteção do meio ambiente é dever do Estado e da sociedade; II. O Estado pode e deve impor restrições ao exercício dos direitos fundamentais para proteger o meio ambiente; III. O direito ao meio ambiente adequado constitui direito fundamental e deve ser garantido pelo Estado; IV. O desenvolvimento econômico deve estar atrelado e associado à sustentabilidade ambiental.

É certo que no sistema jurídico brasileiro, a constitucionalização da função sustentabilidade ambiental alberga normas progressistas muito avançadas e protetoras do meio ambiente, com instrumentos próprios à sua tutela¹¹⁹.

Nos termos do art. 225 da Constituição Federal, “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

A assunção do tema na legislação brasileira transversaliza a proteção do meio ambiente à ordem econômica estabelecida, exigindo a observância do princípio da defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação, no art. 170¹²⁰.

Ainda no texto constitucional brasileiro, o legislador constitucionalizou critérios de cumprimento¹²¹ da função social da propriedade rural pertinente ao desenvolvimento de suas atividades com a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente.

Essas normas ambientais estruturantes dirigem-se a todos os que fazem uso dos recursos naturais ou com eles interagem. No entanto, no Parecer CGU/AGU 01/2008-RJV o item 7 dos Antecedentes objetivamente refere-se à eficácia da Lei 5.709/71 por razões de

¹¹⁹ Art. 5º, inciso LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

Art. 129, inciso III – competência ao Ministério Público para promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

¹²⁰ Constituição da República do Brasil. Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

¹²¹ Constituição da República do Brasil. 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.

preservação dos nossos recursos naturais bem como diante da problemática da expansão da fronteira agrícola com o avanço do cultivo em áreas de proteção ambiental e unidades de conservação.

Dessa forma, mesmo que implicitamente, a função detém aptidão legislativa restritiva do direito de propriedade do imóvel rural a estrangeiro.

Na República argentina, o direito a um meio ambiente sadio encontra guarida no art. 41 da Constituição Nacional, ao dispor que “todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo”.

Nos parágrafos 1º, 2º e 3º do referido artigo, remetem ao Estado o papel de provedor dos meios necessários à utilização racional dos recursos naturais, devendo o Congresso Nacional ditar as normas que contenham os pressupostos mínimos de proteção, devendo as províncias complementá-las em normas locais, de acordo com suas necessidades.¹²²

Conquanto o texto constitucional não faça menção direta à propriedade da terra a estrangeiro, a simples inserção na Carta Magna apresenta-se como elemento coercitivo ao uso dos recursos naturais, impondo-se a todos que os possuam, inclusive a estrangeiros.

Na Constituição paraguaia, os artigos 7º e 8º denotam, respectivamente, a garantia do direito a um ambiente saudável e a garantia à proteção ambiental. Há comando expreso de que constituem objetivos prioritários de interesse social a preservação, a conservação, a recomposição e o melhoramento do ambiente, assim como sua conciliação com o desenvolvimento integral e que as atividades suscetíveis de produzir alteração ambiental serão reguladas por lei, a qual poderá restringir ou proibir àqueles qualificadas como perigosas.

Ainda na Lei das terras (Lei 1863/2002), o art. 7º, expressamente regulamenta a sustentabilidade, tornando obrigatória a realização de Estudos de Evolução de Impacto

¹²² REBASA, Marcos e CARBALALES, Juan J fazem o seguinte comentário sobre a norma: “Este marco es de vital importancia para la temática de los recursos naturales, en tanto ámbito de relevancia estratégica dentro de la economía nacional, en atención a los desafíos que plantea en términos de desigualdad de riquezas existentes en su vasto territorio. Tal relevancia se vincula con una realidad palpable: toda referencia a los recursos económicos no artificiales ofrece, hoy, una distribución que abarca desde los patrimonios exuberantes de suelo en la pampa húmeda, hasta las vastas reservas de aguas en el litoral y de bienes de la minería en las regiones cordilleranas y la Patagonia. (La noción de suelo como recurso natural. Conceptualización constitucional y usos posibles. In Derecho Publico, Año I, Numero 1, p. 72).

Ambiental, a serem feitos nos termos da Lei 294/93, como instrumento de Política Ambiental e de Planificação para o uso sustentável dos imóveis rurais, além da observância das demais leis ambientais vigentes aplicáveis e às regulamentações respectivas.

Contudo, a função da sustentabilidade ambiental se apresenta oponível a todos os proprietários de imóveis rurais e não apenas como limite do direito de propriedade a estrangeiros, o que não impede que a mesma se apresenta como restritiva ao direito de propriedade do estrangeiro.

A transversalidade da sustentabilidade ambiental no Uruguai pressupõe uma mudança de paradigma jurídico na propriedade da terra, podendo o Estado não permitir determinada atividade em defesa da cultura e dos povos.

É nesse condão que a Constituição do Uruguai, no art. 47, prescreve que a proteção do meio ambiente é de interesse geral, devendo as pessoas abster-se de qualquer ato que cause depredação, destruição ou contaminação grave ao meio ambiente. Também delega à lei infraconstitucional dispor e prevê sanções para os transgressores.

A Lei 18.308/2008, que trata do Ordenamento Territorial e do Desenvolvimento Sustentável, no art. 3º expressamente dispõe sobre o aproveitamento sustentável dos recursos naturais.

Presente, portanto, a função da sustentabilidade ambiental no ordenamento jurídico uruguaio, não diretamente restritivo aos direitos de propriedade a estrangeiros, e sim, como princípio informador da preservação do meio ambiente, o que permite sustentar que a atividade agrária deve ser sedimentada na função da sustentabilidade ambiental, sob pena de ferir preceitos constitucionais.

Na Constituição da Venezuela, a sustentabilidade ambiental constitui direito e dever das gerações, na compreensão de que devem ser beneficiários dessa tutela jurídica às presentes e futuras gerações. É nesse sentido o comando do art. 127:

Artículo 127. Es un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro. Toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. El Estado protegerá el ambiente, la diversidad biológica, los recursos genéticos, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica. El genoma de los seres vivos no podrá ser patentado, y la ley que se refiera a los principios bioéticos regulará la materia.

Es una obligación fundamental del Estado, con la activa participación de la sociedad, garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vivas, sean especialmente protegidos, de conformidad con la ley.

Pode-se afirmar, inclusive, que a Constituição da Venezuela amplia o conteúdo da sustentabilidade, ao dispor no art. 129 que

todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas deben ser previamente acompañadas de estudios de impacto ambiental y socio cultural. El Estado impedirá la entrada al país de desechos tóxicos y peligrosos, así como la fabricación y uso de armas nucleares, químicas y biológicas. Una ley especial regulará el uso, manejo, transporte y almacenamiento de las sustancias tóxicas y peligrosas.

A Constituição da República Bolivariana de Venezuela ao enfatizar a agricultura como base estratégica para o desenvolvimento agrário sustentável, permitiu a concretização do ideário constitucional com a edição da Lei de Terras e Desenvolvimento Agrário que erigiu as bases estruturais permissivas do desenvolvimento sustentável das atividades agrícolas, com o fito de garantir a segurança agroalimentar do país e melhorar a qualidade de vida no campo.

A referida lei estabelece ainda, a posse e o uso da terra em confronto ao regime latifundiário impeditivo do avanço de valores básicos e estratégicos venezuelanos, como a solidariedade e a justiça social.

Portanto, a Venezuela reconhece o direito ao meio ambiente sadio às gerações presentes e futuras. Agrega ao estudo de impacto ambiental, aspectos sócio-culturais. Mas as normas ambientais estruturantes não incidem diretamente como limitantes ao processo de estrangeirização de terras. E sim, dirigidas a todos os que fazem uso dos recursos naturais ou com eles interagem.

Portanto, a função da sustentabilidade ambiental constitui óbice jurídico à estrangeirização da terra nos ordenamentos dos países partes do Mercosul.

4.2 Função Segurança Alimentar

A complexidade das relações econômicas atuais invoca não só a ameaça malthusiana da fome, como também a concepção democrática de respeito e garantia dos direitos fundamentais do homem.

A Food and Agriculture Organization of the United Nations-FAO define¹²³ segurança alimentar como um equilíbrio satisfatório entre a demanda e a oferta de alimentos a preços razoáveis, alcançado num estágio econômico em que existe perfeita correlação entre desenvolvimento econômico, proteção do meio ambiente e garantia da justiça social¹²⁴.

A segurança alimentar se fundamenta no poder-dever do Estado de garanti-la no seu território. Deve ser garantia universal dos Estados aos cidadãos. Encontra-se em patamar superior ao direito fundamental à alimentação.

Com esse enfoque, a FAO publicou “As Directrices voluntarias sobre La Gobernanza responsable de la tenencia de La tierra, la pesca y los bosques em el contexto de la seguridad alimentaria nacional”¹²⁵, publicizando no item 4 - Derechos y responsabilidades relacionados con la Tenencia, especificamente no subitem 4.1 que:

Los Estados deberían esforzarse por asegurar la gobernanza responsable de la tenencia, porque la tierra, la pesca y los bosques son fundamentales para La realización de los derechos humanos, la seguridad alimentaria, la erradicación de la pobreza, la sostenibilidad de los medios de vida, la estabilidad social, la seguridad de la vivienda, el desarrollo rural y el crecimiento social y económico.

Ainda no referido documento, ao tratar dos investimentos, no subitem 12.6 recomenda:

Los Estados deberían proporcionar garantías para proteger los derechos legítimos de tenencia, los derechos humanos, los medios de vida, la seguridad alimentaria y al medio ambiente ante los riesgos que puedan derivarse de las transacciones a gran escala de derechos de tenencia. Entre dichas garantías podrían encontrarse la introducción de límites sobre las transacciones de tierras permitidas y La reglamentación de los procedimientos para autorizar las transacciones superiores a una escala determinada, como, por ejemplo, el recurso a la autorización parlamentaria. Los Estados deberían estudiar el fomento de una serie de modelos de producción e inversión que no resulten en la transferencia a gran escala de derechos de tenencia a inversores y deberían fomentar las asociaciones con los titulares de los derechos de tenencia en cada lugar a una escala determinada, como, por ejemplo, el recurso a la autorización parlamentaria.

Los Estados deberían estudiar el fomento de una serie de modelos de producción e inversión que no resulten en la transferencia a gran escala de derechos de tenencia a inversores y deberían fomentar las asociaciones con los titulares de los derechos de tenencia en cada lugar.

¹²³ Esta definição pretende indicar uma situação em que não houve grandes perturbações dos mercados de alimentos, existe comida suficiente disponível e a maior parte da população tem acesso a esses alimentos.

¹²⁴ Segundo a FAO, Hay seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. Los cuatro pilares de la seguridad alimentaria son la disponibilidad, el acceso, la utilización y La estabilidad del suministro. La dimensión nutricional es parte integrante del concepto de seguridad alimentaria y del trabajo del CFS.

¹²⁵ Disponível em <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/es/>. Acesso em 15 de agosto de 2012.

Enquanto o direito à alimentação pressupõe disponibilidade de alimentos em todo momento, do acesso de todas as pessoas a eles, os quais devem ser nutricionalmente adequados em termos de quantidade e variedade e, naturalmente aceitos, segundo a cultura de cada povo; o direito à segurança alimentar comporta em sua estrutura uma espécie de superdireito, abarcando uma grande quantidade de direitos menores, vinculado a temas econômicos, sociais, culturais, científicos e humanos. Como típico direito de solidariedade, impacta os povos, os grupos e as pessoas, com profundo sentido econômico e social, uma vez que tem sido concebido para a adequada proteção da vida, da saúde e da segurança das pessoas, dos alimentos vegetais e animais, e do meio ambiente saudável¹²⁶.

A segurança alimentar pode marcar uma espécie de transição entre o direito agrário tradicional e um direito agrário humanista, capaz de responder às mais diversas exigências dos povos, como meio de contribuir na construção de um mundo mais promissor e equitativo¹²⁷.

A problemática universalizante alimentar oferece duas soluções. Uma de cunho político. Outra ideológica. Aquela com suporte na globalização. Esta na solidariedade.

A globalização, em seu sentido mais amplo, refere-se à liberalização do comércio, a uma maior liberdade e rapidez na circulação de capitais, em uma transferência mais rápida dos recursos tecnológicos, e na crescente influência das empresas transnacionais do setor privado sobre os mercados.

No contexto, apresenta-se como um fenômeno de grandes dimensões para acelerar o desenvolvimento, mas seus benefícios marginalizam da economia moderna os que não podem vincular-se a ela. No âmbito da alimentação, vincula os mercados com o suprimento de produtos para um consumidor mais refinado, onde a produção agrícola é um bem novo, sujeito a um regime jurídico complexo, vinculado à distribuição, comercialização e exportação, dentro de uma economia globalizada¹²⁸.

Já a vertente solidária é absolutamente oposta à globalizada. Está voltada a salvar milhões de indivíduos flagelados pela fome, absorvidos pela pobreza, pela carência de educação e pelo atraso cultural¹²⁹.

¹²⁶ ZELEDÓN, Ricardo Zeledón. **Derecho Agrario Contemporáneo**, Capítulo XVI, 2009, p. 402.

¹²⁷ Idem, p. 402.

¹²⁸ . Idem, p. 404.

¹²⁹ Ibidem, p. 405.

Parte do pressuposto de que ao indivíduo sem possibilidade¹³⁰ de escolher no mercado os produtos melhores deve ser dado tratamento isonômico¹³¹ quando verificadas que o ser humano não detém condições mínimas de alimentação, exigindo-se, assim, uma resposta mais justa, mais solidária e mais humana de todo a sociedade, com políticas públicas voltadas a solucionar a problemática. Nessa esteira, a proteção social em favor da segurança alimentar tem fundamento no direito à alimentação.

Foi nessa perspectiva que por meio da Declaração de Roma sobre a Seguridade Alimentar Mundial e o Plano de Ação da Cúpula Mundial sobre a Alimentação, de Roma, em 1996, estabeleceram-se as bases e princípios da segurança alimentar, tendo por objetivo garantir a segurança alimentar do plano individual ao mundial, quando então foram aprovados cinco princípios para uma segurança alimentar mundialmente sustentável:

Princípio 1 - consiste em investir em planos nacionais que tenham por finalidade canalizar recursos para associações e programas bem delineados e baseados em resultados;

Princípio 2 - orienta fomentar a coordenação estratégica entre os planos nacional, regional e mundial para melhorar a governança, promover uma melhor alocação dos recursos, evitar a duplicação de esforços e determinar insuficiências nas respostas;

Princípio 3 - prevê fomentar uma abordagem dupla e ampla da segurança alimentar que compreenda: 1) medidas diretas destinadas às pessoas mais vulneráveis para fazer frente imediata à fome; e 2) programas sustentáveis a médio e longo prazo sobre a agricultura, segurança alimentar, nutrição e desenvolvimento rural a fim de determinar as causas fundamentais da fome e da pobreza, entre outros meios, através da realização progressiva do direito a uma alimentação adequada;

Princípio 4 - atenta para assegurar um papel importante do sistema multilateral mediante a constante melhoria da eficiência, capacidade de resposta, coordenação e eficácia das instituições multilaterais;

Princípio 5 - consiste em garantir o compromisso substancial e duradouro de todos os associados em investir na agricultura, assim como na segurança alimentar e na

¹³⁰ No documentário Nove bilhões de bocas, o autor aborda o aumento de quase 2 bilhões em 2050 e perspectivas de como alimentar tal contingente populacional, tendo em vista que a população mundial vai crescer de quase 7 bilhões agora para mais de 9 bilhões em 2050. John Parker pergunta se haverá comida suficiente para todos em [http://www.economist.com/printedition/specialreports?page=3&year\[value\]\[year\]11](http://www.economist.com/printedition/specialreports?page=3&year[value][year]11).

¹³¹ Na acepção substancial do brocardo jurídico de tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade.

nutrição, proporcionando de forma oportuna e previsível os recursos necessários para planos e programa plurianuais.

A questão relacionada ao direito de alimentação ainda foi objeto de acordo via Pacto Internacional de Derechos Economicos, Sociales¹³² y Culturales (PIDESC) de 1966, quando os Estados reconheceram no art. 11 “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación (...) adecuados, (...) y a una mejora continua de las condiciones de existencia así como el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”.

No contexto de políticas atuais, as nações em desenvolvimento, com vistas a implementar a garantia da segurança alimentar a seus nacionais, destinam recursos públicos para fundos soberanos com objetivo específico: adquirir ou arrendar terras agrícolas em países aonde esse bem ainda encontra-se abundante. Segundo a FAO, esse tipo de intervenção por meio do investimento dos fundos soberanos pode comprometer mais ainda a segurança alimentar dos países, pois os administradores dos fundos podem ditar regras de produção agrícola com bases nos interesses dos países originários¹³³.

Na Constituição do Brasil, a positivação do direito à alimentação operou-se por meio da Emenda Constitucional nr. 64, de 4 de fevereiro de 2010, que alterou o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social, tendo sido regulamentado pela Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN.

O SISAN tem como objetivo assegurar o direito humano à alimentação adequada. O artigo 3º da lei anota que a segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

¹³² O Conselho de Direitos Humanos aventa a necessidade garantir o acesso justo e não discriminatório ao direito sobre a terra para os pequenos proprietários e às agriculturas tradicionais, por reconhecer que 80% das pessoas que passam fome no mundo vivem nas zonas rurais. Essas pessoas encontram-se vulneráveis à insegurança alimentar devido ao alto custo dos insumos, à queda de subsídios à agricultura familiar, chamando a atenção dos Estados que o acesso à terra, à água e às sementes e outros recursos naturais é cada vez mais difícil aos produtores pobres, sendo o apoio do Estado e das empresas locais uma condição para a segurança alimentar e a realização do direito à terra.

¹³³ A China, a Coreia do Sul e a Arábia Saudita são países que têm articulado com países do Cone Sul parcerias com vistas ao abastecimento do seu mercado interno de cereais, oleogênicas.

A conexão dessa função com o caráter restritivo das normas de propriedade do imóvel rural a estrangeiros estabelece-se pela lógica interpretativa das atividades desenvolvidas nessas propriedades: o plantio de commodities para abastecimento do mercado de agrocombustíveis ou garantir a segurança alimentar das nações desenvolvidas, tendo sido mencionada no Parecer da CGU/AGU 01/2008 como justificativa a regras mais severas no controle da estrangeirização da terra rural no Brasil.

No lado inverso, estudo¹³⁴ assinala que o fato da produção estar associada aos limites geográficos brasileiros dá ao Estado o poder de restringir a saída de produtos se julgar necessário. Portanto, caso ocorra risco de segurança alimentar aos brasileiros, basta reduzir a oferta do país, pois é possível como recurso extremo taxar¹³⁵ e até impedir a exportação de produtos agrícolas caso o abastecimento interno esteja seriamente ameaçado. Isso

porque a soberania nacional não será contestada no respeitante ao que for produzido em solos brasileiros, independente da nacionalidade do dono da terra. O temor de que empresas ou produtores estrangeiros possam exportar sua produção para seus países de origem por preços abaixo daqueles praticados no mercado internacional não se sustenta, pois existem mecanismos para coibir, via Receita Federal, tal prática comercial. A verificação de preços de transferência abaixo do mercado é facilitada no caso das commodities agrícolas, que têm cotações em bolsas internacionais.

Na Constituição argentina¹³⁶ não existe o reconhecimento expresso ao direito à alimentação. No entanto, o artigo 75, inciso 23, estabelece que o Congresso deverá

Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.

Dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia. Portanto, na constituição argentina há implícita garantia do direito de alimentação, além de que o país é signatário de vários tratados de direitos humanos.

¹³⁴ BARROS, Alexandre Mendonça de, PESSÔA, André (Orgs.), Obra cit., p. 57-58.

¹³⁵ A Constituição Federal de 1988 prevê a imunidade das exportações em relação aos tributos, especificamente no art. 155, § 2º que trata do ICMS – Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior, ao dispor no inciso X que o ICMS não incidirá sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior, assegurada a manutenção e o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores.

¹³⁶ Há expressa menção à garantia do direito de alimentação em várias constituições provinciais (Entre Rios, Chubut, Jujuy, Santa Fé, Salta, Santiago del Estero).

Além disso, sendo a Argentina signatária de vários tratados internacionais, evidente o dever estatal de garantir o direito à alimentação e à segurança alimentar em seu território¹³⁷.

Foi, inclusive, em atenção ao preceito constitucional, que ocorreu a edição da Lei 25.724/2003, em 17 de janeiro, que define uma política alimentar na República Argentina, regulamentada pelo Decreto 1018/2003, que regulamentou a Segurança Alimentar como o direito das pessoas a ter uma alimentação que respeite as diversidades culturais e seja nutricionalmente adequada e suficiente.

Contudo, a função jurídica apenas transversalmente constitui paradigma jurídico restritivo à estrangeirização de terras rurais argentinas.

Além disso, a função encontra-se diretamente conexada ao uso sustentável da terra, pois¹³⁸:

La función de generar alimentación para el consumo por los habitantes del país (o para su exportación), convierte a este uso en un bien estratégico para la sociedad argentina, que no puede estar ajeno a esos requerimientos. En cuanto tal, es prudente promover normativas e instituciones que superen la mera explotación económica por parte de los particulares.

Por sua vez, no Paraguai o direito à alimentação se encontra garantido na Constituição Nacional e ratificado e promovido nos compromissos internacionais de direito humano à alimentação, reconhecido por todos os governos do mundo de forma direta ou indireta.

Foi com fundamento nos artigos 4, 6, 49, 54, 69, 72 e 73 da Constituição Nacional da República do Paraguai de 1992 que foi elaborado o Plano Nacional de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Por sua vez, o Decreto nr. 10.559/2000 criou a Comissão Nacional de Alimentação e Nutrição, tendo sido aprovada pelo Decreto nr. 8.152/2006, a Estratégia Nacional de Luta contra a Pobreza, em colaboração com a FAO, instalando-se como política de Estado, a Segurança Alimentar.

¹³⁷ A Argentina é signatária da Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la ciudad de Bogotá, Colombia, 1948; da Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948, RES. 217 A, III; da Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada por la República Argentina mediante la Ley 23.054/1984 del 27 de marzo; do Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la República Argentina por Ley 23.313/1986, del 13 de mayo); da Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, aprobada por la República Argentina el 17/07/1980, según Ley 23.179/1985 del 3 de junio, e da Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la República Argentina conforme Ley 23.849/1990 del 22 de octubre.

¹³⁸

Contudo, a função da segurança alimentar não representa óbice direto à estrangeirização da terra no Paraguai, apesar de que, se o Plano Nacional de Combate à Pobreza se concretizar, potencialmente terá repercussão no mercado de terras agrícolas, uma vez que um dos eixos estruturais é o acesso a terras aos pequenos agricultores paraguaios.

No Uruguai, a Constituição não especificou a segurança alimentar em seu bojo. A proteção do direito fundamental decorre da incorporação de normas internacionais ao sistema jurídico, como a prevista na Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de São Salvador) que acorda no artigo 12 acerca do Direito à Alimentação.¹³⁹

Para tanto, o governo uruguaio, por meio do INDA - Instituto Nacional de Alimentación, unidade executora do Ministério do Trabalho e da Seguridade Social, que tem como linha estratégica assegurar o acesso da população a um nível mínimo de alimentação nutricionalmente adequada, dando resposta imediata aos grupos sociais mais vulneráveis e alimentando o sistema governamental para fins de planejar políticas públicas voltadas à alimentação, estabeleceu um Plano Estratégico para 2011-2015¹⁴⁰, pelo qual objetiva continuar o processo de consolidação do Observatório de Segurança Alimentar e Nutricional do Uruguai e traçar eixos garantidores do direito à segurança alimentar no país.

No Uruguai, como nos demais países, a função da segurança alimentar não representa óbice direto e específico à aquisição de terras por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras. Ela apenas transversaliza, à medida que, como já anotado, o acesso à terra representa meio essencial de garantia dos povos à alimentação adequada.

Na Venezuela, o artigo 305 da Carta Magna assevera que

el Estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral, y en consecuencia garantizará la seguridad alimentaria de la población;.... La seguridad alimentaria se alcanzará desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícolas, pecuaria, pesquera y acuícola. La producción de alimentos es de interés nacional y fundamental al desarrollo económico y social de la Nación. A tales fines, el Estado dictará las medidas (...) que fueran necesarias para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento.

¹³⁹ 1. Toda pessoa tem direito a nutrição adequada, que lhe assegure a possibilidade de gozar do mais alto nível de desenvolvimento físico, emocional e intelectual.

2. A fim de tornar efetivo esse direito e de eliminar a desnutrição, os Estados-Partes comprometem-se a aperfeiçoar os métodos de produção, abastecimento e distribuição de alimentos, para o que se comprometem a promover maior cooperação internacional com vistas a apoiar as políticas nacionais referentes à matéria.

¹⁴⁰ O documento encontra-se disponível em <http://www.inda.gub.uy/index>.

Portanto, o direito venezuelano contempla a Função Segurança Alimentar como princípio estruturante para o desenvolvimento das atividades rurais em seu território.

Nesse ínterim, como diretriz para alcançar o fim constitucional perquirido, afeta ao uso todas as terras públicas e privadas aptas à agricultura, numa compreensão sócio-jurídica de que ligação entre a atividade agrária e o desenvolvimento social implica a incorporação do produtor ao processo produtivo por meio da criação de estruturas voltadas à maior eficiência produtiva, inclusive quanto ao melhor aproveitamento das terras com vocação agrícola.

Todavia, a função apenas transversalmente restringe a aquisição de terras por estrangeiros, na medida em que, os proprietários devem moldar suas atividades ao plano nacional traçado pelo Governo.

Portanto, na legislação dos países cooptada nesta pesquisa, verifica-se um amplo debate político em torno da regulamentação da propriedade da terra aos estrangeiros, cujo discurso se apropria em defesa da regulação para garantir a segurança alimentar¹⁴¹.

O enfoque dado à função segurança alimentar estrutura-se em normas orientadoras do aumento da rentabilidade rural, ordenando a produção da terra ao adequado uso do solo e ao aproveitamento estratégico dos recursos naturais, formulado a partir de investimentos estruturais voltados ao incremento da produção, e em consequência da segurança alimentar, fomentando a produção nacional de alimentos básicos, assim como à redução da pobreza e da desigualdade, o que deve ser considerado paradigma de estrangeirização do imóvel agrário.

4.3 Função Soberania Alimentar

¹⁴¹ Excerto do discurso do Senador Jorge Enrique Robledo, del Polo Democrático Alternativo, la Comisión Quinta del Senado adelantará hoy un nuevo debate al proyecto de ley que busca poner límites al acceso a la propiedad de la tierra en Colombia por parte de personas naturales o jurídicas extranjeras.

(...)

"Se hace necesario regular la propiedad y explotación de las tierras agrícolas por parte de los inversionistas extranjeros. Esta iniciativa es una respuesta al fenómeno conocido como extranjerización de tierras, y se fundamenta en las obligaciones del Estado de garantizar la seguridad alimentaria y de defender los derechos de los campesinos y empresarios colombianos", afirmó el congresista.

En el mismo sentido se destacó que países como Argentina, Brasil y Estados Unidos, han sancionado normas que restringen a los extranjeros el acceso a la propiedad.

Por tal razón el parlamentario manifestó que "estos hechos prueban la importancia del tema, sobre el cual se ha guardado silencio en los medios de comunicación, mientras avanza la compra de tierras por inversionistas extranjeros".

A soberania alimentar ao dialogar com os conceitos de segurança alimentar e do direito à alimentação amplia os debates acerca dos fatores sociais, políticos, econômicos, ambientais e culturais que gravitam em torno da fome e da pobreza.

Nessa linha, a soberania alimentar¹⁴² pode ser entendida como a capacidade do Estado em regulamentar e orientar a produção agrícola, com o fito de impedir o acesso à terra de fundos soberanos.

Na concepção de Whitaker¹⁴³, a soberania alimentar consiste na “independência total dos países, ou de regiões bem delimitadas, para produzirem ali mesmo o que a população local necessita ou deseja consumir, sem depender de sementes produzidas por transnacionais”.

A perspectiva da abordagem da soberania alimentar entende que o objetivo fundamental da agricultura consiste em produzir alimentos e realizar a segurança alimentar, em detrimento dos valores do agronegócio, ao não considerar os produtos agrícolas como uma mercadoria comum.

Dentro desse entendimento, há uma íntima conexão entre a segurança e a soberania alimentar. A segurança alimentar tendo por fundamento axiológico a existência de sistemas alimentares voltados à agricultura familiar, além de garantir aos produtores de alimentos um sustento digno, obstaculariza a perda da soberania sobre sua própria economia, produtos e mercados, resultando, em último nível, na garantia à alimentação dos habitantes da nação.

A soberania alimentar também comporta a necessidade de uma abordagem ambientalmente sustentável, a promoção de métodos agrários agro-ecológicos, relevante no atual contexto das mutações climáticas.

Destarte, a soberania alimentar requer a garantia estatal do acesso à água, a terra, aos recursos genéticos e aos mercados justos e equitativos com o respaldo do governo e da sociedade, priorizando a autonomia alimentar e a sustentabilidade frente às políticas comerciais.

¹⁴² Segundo o Fórum Mundial de Soberania Alimentar de Cuba, em 2000, “a soberania alimentar é o direito dos povos de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a sua população, com base na pequena e média produção, respeitando as próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e de gestão dos espaços rurais, nos quais as mulheres desempenham um papel fundamental”.

¹⁴³ WHITAKER, D. C. A. **Soberania alimentar e assentamentos de reforma agrária**. In: FERRANTE, V. L. S. B.; WHITAKER, D. C. A. (Org.). Reforma agrária e desenvolvimento: desafios e rumos da política de assentamentos rurais. Brasília/Araraquara: MDA/Uniar, 2008. V. 1, p. 325.

Segundo consta no Relatório de Síntese produzido pelo Fórum social de Nyéléni, na Índia, em 2007, a soberania alimentar comporta seis pilares: (1) tem como foco a alimentação das populações; (2) valoriza os provedores de alimentos; (3) localiza os sistemas alimentares; (4) prima pelo controle local; (5) desenvolve o conhecimento e as aptidões e (6) trabalha com a natureza.

Em reflexão à inserção da função soberania alimentar no contexto do projeto econômico argentino, o GRR¹⁴⁴ ponderou que

la Soberanía Alimentaria no tiene lugar en el actual Modelo Productivo. Ella es o debería ser parte fundante de un Proyecto Nacional que considere volver a producir alimentos para nuestro Pueblo en la variedad y calidad que hemos extraviado. Es decir, recuperar los antiguos saberes rurales de la Argentina perdidos en décadas de neoliberalismo y neodesarrollismo. Volver a la Tierra desarmando lentamente los mecanismos impuestos por los Agronegocios y, sin ninguna duda, recuperar la infraestructura energética y de transportes, revirtiendo esa terrible urbanización y hacinamiento a que se ha sometido a nuestras poblaciones.

Nesse sentido, não houve a constitucionalização da função soberania alimentar nos países partes do Mercosul expressamente. No entanto, as políticas públicas de regulação do uso do solo interlectado com o ordenamento territorial representa ferramenta política do processo de produção social do espaço, do uso sustentável e democrático dos recursos naturais muito importante, que, em última instancia alcança os fins da função.

É dessa forma, que para concretude dos ideais constitucionais no respeitante ao crescimento harmônico e equitativo das Nações, e por consequência da soberania alimentar em seus territórios que os países vem adotando políticas de acesso a terra, como é o caso do Brasil, que no Parecer CGU/AGU nr. 01/2008-RVJ fundamentou no item 7, alínea “b”, que a valorização desarrazoada do preço da terra e incidência da especulação imobiliária gera aumento do custo de desapropriação voltada para a reforma agrária, bem como a redução do estoque de terras disponíveis para esse fim.

Diretamente relacionada à função segurança alimentar, a função soberania alimentar ao acrescentar o plus decisório das nações à implementação da política agrícola, lhes acrescenta, também, status de paradigma jurídico do processo de estrangeirização que ora vem se observando no Mercosul, estando, pois, presentes em todas as legislações cooptadas nesta pesquisa, mesmo que transversalmente, cuja análise torna-se desnecessária pela tênue diferença desta com àquela empreendida na função da segurança alimentar.

¹⁴⁴ GRUPO DE REFLEXION RURAL. <http://www.grr.org.ar/>

4.4 Função Soberania Nacional

A soberania¹⁴⁵ do Estado caracteriza sua autodeterminação, cuja mitigação¹⁴⁶ decorre, na atualidade, do fenômeno da supranacionalidade.

No entanto, é mantida no discurso político como fundamento à adoção de políticas restritivas ao acesso de estrangeiros a terra rural, considerada estratégica na prevenção da segurança nacional e meio de evitar riscos a especulação estrangeira.

A função parte do pressuposto de que a regulamentação limitante do direito de propriedade da terra a estrangeiro decorre de um projeto político-institucional com vistas a salvaguardar a soberania nacional, notadamente nas regiões fronteiriças.

A soberania significa, no plano interno, supremacia ou superioridade do Estado sobre as demais organizações. E, no plano externo, independência do Estado em relação aos demais Estados. Caracteriza-se por ser una, indivisível, inalienável e imprevisível.

Na atualidade, no entanto, notam-se alterações no convívio entre os Estados e as hegemonias internacionais, em decorrência da globalização, acarretando transformações substantivas do conceito de soberania, a comprometer o paradigma da sua indivisibilidade, já que percebida como repartida ou compartilhada¹⁴⁷.

Sérgio Resende de Barros, em artigo intitulado “Noções sobre Estado Democrático de Direito”, ensina que a soberania sofreu a sua primeira relativização na medida em que o Estado se libertou do absolutismo e o Estado Liberal de Direito se constituiu por escrito, exceto na Inglaterra, onde nasceu dos usos e costumes constitucionais. Esclarece que o processo de relativização da soberania prosseguiu no curso da evolução do estado liberal para o Estado Social de Direito, cuja plenitude jurídica é o Estado Democrático de Direito, alcançado com a terceira geração de direitos¹⁴⁸, que surgem e urgem no rumo de um

¹⁴⁵ Jellinek definiu soberania como sendo a capacidade do Estado a uma autovinculação e autodeterminação jurídica exclusiva.

¹⁴⁶ Luigi Ferrajoli na obra *A soberania no mundo moderno* ao tratar da relativização da soberania afirma que a soberania, que já se havia esvaziado até o ponto de dissolver-se na sua dimensão interna com o desenvolvimento do estado constitucional de direito, se esvanece também em sua dimensão externa na presença de um sistema de normas internacionais caracterizáveis como *ius cogens*, ou seja, como direito imediatamente vinculador para os Estados-membros. No novo ordenamento, são de fato sujeitos de direito internacional não somente os Estados, mas também os indivíduos e os povos.

¹⁴⁷ CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 15ª ed. Del Rey Editora, 2009, p

¹⁴⁸ Os direitos de solidariedade.

estado de direito pleno, em que os direitos humanos sejam direitos de todos, baseados em deveres de todos, e não apenas do Estado.

Essa revisão do conceito de soberania foi influenciada pelas transformações geopolíticas da Europa, cuja noção do Direito do Estado assentou-se, tanto na ordem interna quanto na externa, na soberania estatal, apresentando-se atualmente mutilada pelo pluralismo político e social internos; pela formação de centros de poder concorrentes do Estado; pela institucionalização de entes supraestatais e pela atribuição de direitos individuais às jurisdições internacionais¹⁴⁹.

Duguit¹⁵⁰ ao fazer reflexão sobre o mito da soberania nacional como princípio de ação, gerador de energia, afirma que

em nuestros días, com los progresos del espíritu crítico, com el decaimiento de la necesidad religiosa, los mitos pueden formarse aún; pero no tienen sino una corta vida. Sin embargo, el carácter mítico de la soberanía nacional ha dado a esta noción, contraria a los hechos, una duración mucho más larga de la que hubiera tenido sin él. Pero ha llegado el momento en que ha perdido su virtud creadora. Se advierte que ha pasado el tiempo em que podía ser principio de acción y de progreso, que se halla en evidente contradicción con los que detentan la fuerza gobernante y para dar un fundamento a la obligación que se les impone de asegurar la organización y el funcionamiento de los servicios públicos.

Na visão da maioria dos países, a delimitação de uma faixa de fronteira¹⁵¹ é considerada indispensável à segurança nacional. Em termos simbólicos, a eficiência no controle desta área pelo Estado representa o alcance da soberania estatal. É dentro dessa perspectiva que há uma regulamentação restritiva de direitos, dirigida principalmente a estrangeiros, no respeitante à propriedade imóvel.

A constatação de que o conceito de soberania sofreu diminuição na extensão de seus efeitos e consequências, se o espaço territorial for violado por estrangeiros, deve-se propugnar pela soberania jurídica do Estado, entendida como a competência para definir regras e normas para os setores considerados estratégicos no desenvolvimento da nação, como, por exemplo, a agricultura.

Essa competência, por sua vez, não subjugava o Estado a legislar para atender interesses dos setores economicamente dominantes, tampouco determinada pelo mercado,

¹⁴⁹ ZAGREBELSKY, Gustavo, Obra cit., p. 11.

¹⁵⁰ DUGUIT, Leon. **Las Transformaciones Generales del Derecho**. Buenos Aires, Argentina: Biblioteca Jurídica Heliasta, 1975, p. 17.

¹⁵¹ A largura encontra-se definida no ordenamento jurídico dos países sempre paralela à linha terrestre ou marítima do respectivo território.

mas sim, orientada pelos princípios estruturantes da ordem constitucional estabelecida, essencialmente aqueles referentes aos direitos humanos fundamentais¹⁵².

Além disso, não ocorre a desnacionalização da propriedade imóvel rural pela mera aquisição ou domínio por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, haja vista que a propriedade continuará obrigada a respeitar o ordenamento jurídico interno, sob pena de sofrer as restrições dispostas em lei¹⁵³. O país não perde a sua soberania sobre o espaço geográfico cuja propriedade tenha como titular um estrangeiro.

Mas não é essa a tônica na regulamentação da aquisição do imóvel rural por estrangeiro. Defende-se ainda que a preservação da soberania só se materializa com base na ocupação das terras localizadas nas zonas de fronteira por nacionais. Essa ocupação dá ao país uma identidade própria.

É, portanto, sob a ótica da soberania clássica, que pertinente às terras localizadas na faixa de fronteiras, a garantia constitucional da propriedade da terra pode ter como destinatário qualquer pessoa física ou jurídica nacional, e proibida a estrangeiros.

Na Constituição do Brasil, o art. 20, inciso II, incorpora como bens da União as Terras Devolutas na faixa de fronteira de até 150 km. Dentro da faixa de fronteira, apenas a União pode alienar até 2.500 hectares. O texto constitucional recepcionou a Lei 6.634, de 2 de Maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira. Nesta Lei, exige-se o assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional¹⁵⁴, na participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural.

A Lei 6.634/1974, mais rígida, incide apenas sobre os imóveis localizados na Faixa de Fronteira, ao passo que a Lei 5.709/1971, que restringe a aquisição de imóvel rural por estrangeiros, incide sobre toda a zona rural do território brasileiro, quer esteja ou não na Faixa de Fronteira. Portanto, na Faixa de Fronteira há a incidência das duas

¹⁵² Segundo Alexandre de Moraes, direitos humanos fundamentais podem ser definidos como o conjunto institucionalizado de direitos e garantias do ser humano que tem por finalidade básica o respeito a sua dignidade, por meio de sua proteção contra o arbítrio do poder estatal e o estabelecimento de condições mínimas de vida e desenvolvimento da personalidade humana. In MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais**. São Paulo: Atlas, 1997, p. 39.

¹⁵³ Na desapropriação no interesse público, por exemplo.

¹⁵⁴ O Conselho de Defesa Nacional é responsável por assessorar o Presidente no caso de declarar guerra ou estabelecer a paz, em decretar estado de defesa, estado de sítio ou de intervenção federal e propor os critérios e condições para a utilização de áreas indispensáveis à segurança nacional do território e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente nas fronteiras e questões relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer espécie, bem como estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento das medidas necessárias para garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático.

legislações, não havendo nenhuma hipótese de conflito entre elas, uma vez que as regras inclusas nos dois decretos regulamentadores são coerentes e harmônicas entre si.

Raymundo Laranjeira, em Discurso Acadêmico de Abertura do X Seminário Brasileiro de Direito Agrário, ao comentar a inclusão no elenco de direitos e garantias do Título II da Constituição Federal do Brasil dos direitos que se acham delineados no art. 170, incisos I a VIII, enuncia que apesar de terem sido deslocados para capítulo aparentemente mais adequado, é preciso saber que inexistente disparidade conceitual entre os direitos ditos fundamentais e os da ordem econômica, não havendo nenhuma blindagem que faça inexpugnável as diferenças. Com suas próprias diferenças, cada um faz parte de um todo, e se intercomplementam na configuração da cidadania.

Continua o professor, interrogando como admitir que a soberania nacional, que não está no quadro dos direitos fundamentais, e sim nos princípios da ordem econômica, não seja também um aspecto da cidadania, propriamente um direito fundamental, quando qualquer ameaça à soberania do nosso País atenta contra todos os direitos fundamentais de nós outros?

Destarte, no Parecer CGU/AGU nr. 1/2008-RJV, no item 7 dos Antecedentes, a alínea “i” fundamenta a restrição de terras rurais a estrangeiros com fundamento de que a aquisição em terras de fronteira põe em risco a segurança nacional.

Ferreira¹⁵⁵ apontou o risco da estrangeirização sem controle ao ponderar que

na história da sociologia rural brasileira tem havido uma constante compra de terras por estrangeiros, o que deve ser evitado, pois tal ocupação de terras é um processo básico de infra-estrutura que leva à desnacionalização, visto que em tais terras se localizam importantes jazidas de pedras ricas em minério. Esta ocupação e compra de terras acelerou-se depois do levantamento aerofotogramétrico do território nacional, que permitiu a localização de tais jazidas.

Em tão grande extensão esta se realizou que chamou a atenção da opinião pública, pelo que foi instituída uma CPI (...). As Leis Magnas do Brasil, como a Constituição de 1946 (art. 136, § 2º), a de 1967 e a de 1969, já tinham normas constitucionais com restrição da venda de terras a estrangeiros, porém, uma coisa é a lei, outra é a sua afronta.

Portanto, as normas brasileiras restritivas quanto à aquisição da propriedade imóvel rural por estrangeiros dirigem-se expressamente à subsunção da função soberania nacional.

No direito venezuelano, o artigo 327 dispõe:

La atención de las fronteras es prioritaria en el cumplimiento y aplicación de los principios de seguridad de la Nación. A tal efecto, se establece una franja de

¹⁵⁵ PINTO, Ferreira. In **Comentários à Constituição Brasileira**. 6º volume. Artigos 163-193. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 519-523.

seguridad de fronteras cuya amplitud, regímenes especiales en lo económico y social, poblamiento y utilización serán regulados por la ley, protegiendo de manera expresa los parques nacionales, el hábitat de los pueblos indígenas allí asentados y demás áreas bajo régimen de administración especial.

Ainda na Constituição da Venezuela, o artigo 15 atribue ao Estado a responsabilidade de estabelecer uma política integral dos espaços fronteiriços terrestres, insulares e marítimos, para preservação dos valores da integridade nacional, da soberania, da segurança, da defesa, da identidade nacional, da diversidade ambiental, de acordo com o desenvolvimento cultural, econômico, social e a integração, atendendo a natureza própria de cada região fronteiriça, cabendo ao Poder Público Nacional, nos termos do item 30 do artigo 156 do texto constitucional, “el manejo de la política de fronteras con una visión integral del país, que permita la presencia de la venezolanidad y el mantenimiento territorial y la soberanía em esos espacios”.

Nessa direção coube à Lei Orgânica de Segurança e Defesa e seu Regulamento dispor sobre as limitações concretas ao direito de propriedade na região de fronteira. Uma aplicáveis a todos os proprietários de imóveis rurais. Outras, aplicáveis aos cidadãos de nacionalidade estrangeira que sejam proprietários, detenham ou pretendam adquirir bens na área decretada como zona de segurança nacional.

As limitações aplicáveis somente às pessoas estrangeiras exigem, no artigo 16 da norma supra, prévia autorização do Poder Executivo por meio do Ministério da Defesa, sendo que a noção de pessoa estrangeira comporta aceção ampla. Nesse sentido, a Lei considera estrangeira a pessoa jurídica cuja gestão dependa de pessoas físicas estrangeiras, a que possuir mais de 50% do capital social pertencentes a estrangeiros e a empresa jurídica cujo órgão de administração seja controlado por estrangeiros, sendo considerados nulos os registros realizados em oposição à Lei.

Assim, o direito venezuelano dirige as normas limitadoras da aquisição de imóvel agrário para estrangeiros com fito de atender a função soberania nacional, mas a lei não delimitada a faixa de segurança de fronteira, cuja delimitação realiza-se de acordo com as características específicas de cada região..

Na Argentina, a função da soberania nacional encontra-se esculpida por meio de diversas normas, tais como:

- A Lei 15.385/44, que cuida das zonas de segurança de fronteira. O art. 4º expressamente dispõe sobre limites ao direito de propriedade de pessoas físicas e jurídicas

estrangeiras nessas áreas, declarando ser conveniente que os bens localizados nesta zona de segurança pertençam a argentinos natos.

- A Lei Nacional 21.900/78 que trata da Adjucação de Terras Fiscais em Zona de Fronteira, a qual apenas permite a propriedade a cidadãos argentinos natos.

- A Lei 26.737/2011, que ao regulamentar os limites ao domínio estrangeiro sobre a propriedade ou posse das terras rurais, criando um Regime de Proteção ao Domínio Nacional sobre a Propriedade, Posse ou Domínio das Terras Rurais, prescreveu limites quantitativos ao direito de propriedade, numa nítida alusão a evitar que estrangeiros seja maioria no território argentino, em proteção à clássica concepção da soberania territorial.

Dessa forma, na Argentina a função soberania nacional se apresenta como paradigma jurídico de controle do imóvel agrário a pessoas físicas e jurídicas estrangeiras.

No Paraguai, a Lei de Terras estabelece limitações na adjudicação de terras situadas na fronteira no art. 45, dispondo, *in verbis*:

En los asentamientos oficiales las tierras serán adjudicadas exclusivamente a ciudadanos paraguayos, salvo la excepción establecida en la presente ley. En las colonizaciones privadas que se creen a partir de la promulgación de la presente ley en tierras de frontera, consideradas las mismas como la franja del territorio nacional que se extiende a partir de SUS límites hasta una profundidad de 50 kilómetros, los lotes resultantes serán adjudicados en una proporción no menor del 50% (cincuenta por ciento) a ciudadanos paraguayos.

A partir de 2005, se estabeleceu como zona de segurança de fronteira uma faixa de 50 km adjacente às linhas da fronteira terrestre e fluvial dentro do território nacional, tendo a Lei 2.532/05, de 17/2/2005 proibido a venda de terras a estrangeiros nessa zona. Porém faz referência exclusivamente aos estrangeiros “oriundos de cualquiera de los países limítrofes de La República”. Assim, ao não estabelecer controle sobre os títulos em nome de pessoas jurídicas ou sociedades anônimas, a lei não cumpre a sua finalidade.

Além disso, a Lei 2.647/05 modificou o artigo 3º da Lei 2.532/05, com a seguinte redação:






Art. 3º - Las disposiciones del Artículo 2º de la presente Ley no afectarán los derechos adquiridos debidamente comprobados antes de la vigencia de esta Ley. Tampoco podrán invocarse contra los derechos sucesorios de los ciudadanos oriundos de los países limítrofes, cuando los mismos versen sobre inmuebles o sociedades incursos en la mencionada zona. Asimismo, quedan excluidos de esta normativa los inmuebles que por subasta pública fueren adjudicados judicialmente o entregados en concepto de dación en pago a favor de bancos o entidades financieras, reguladas por la Ley N° 861 del 24 de junio de 1996 “GENERAL DE BANCOS, FINANCIERAS Y OTRAS ENTIDADES DE CREDITO”, de dichos países, cualquiera sea la fecha de formalización de la garantía; y los derechos de los

extranjeros oriundos de cualquiera de los países limítrofes, con radicación permanente en la República. Igualmente, no afectará a gravámenes constituidos antes de la vigencia de esta normativa legal a favor de las personas físicas o jurídicas caracterizadas en la presenta Ley.

Portanto, a função da soberania nacional restringe a aquisição de terras por estrangeiros no ordenamento jurídico paraguaio, apesar das críticas à ineficácia potencial da regra.

No Uruguai, desde 2009, existe um projeto de lei tramitando no Parlamento uruguaio que cria uma zona de segurança de fronteira, limitando a compra de terras para estrangeiros numa faixa de 50 km da fronteira. Assim, por enquanto a função da soberania nacional não constitui óbice jurídico à restrição da propriedade de terras rurais por estrangeiros neste país.

Em resumo, a maioria dos países partes do Mercosul adota a função soberania nacional para restringir a aquisição de terras a estrangeiros, materializada especialmente na proibição de pessoa física ou jurídica estrangeira adquirir imóvel rural nas faixas de fronteira, definidas em leis específicas, conforme quadro abaixo:

País	Zona de Segurança de Fronteira	Instrumento Legal
Argentina 	150 km	Decreto-Lei 15.385/44
Brasil 	150 km	Constituição de 1988
Paraguai 	50 km	Lei 2.532/05
Uruguai 	Não tem	Constituição
Venezuela 	Tem. Não delimitada.	Constituição

4.5 Função Social da Propriedade Rural

Concebida como direito fundamental, a propriedade não foi recepcionada no constitucionalismo atual como um direito absoluto, encontrando-se, pois, afastada a natureza inatacável constante na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, quando foi considerada sagrada.

A mutação da inviolabilidade da propriedade é decorrência de um pensamento jurídico fulcrado na ideia de coletividade, de solidariedade, de função social dos bens

passíveis de serem adquiridos pela propriedade, no qual se inclui a propriedade do imóvel rural.

Nesse sentido, a primeira noção de função social do imóvel rural nasceu com Aristóteles¹⁵⁶. No entanto, foi Santo Tomás de Aquino¹⁵⁷ quem melhor definiu a ideia de função social.

Desde então, e embora tenha sido excluída do Código Napoleônico¹⁵⁸, atualmente, o direito subjetivo à propriedade subordina-se ao cumprimento da sua função social¹⁵⁹.

Sobre esse princípio adesivo ao direito de propriedade, Marcial¹⁶⁰ escreveu que

la función social de la propiedad y del propietario, la función social de la empresa y del empresário como un novo desarrollo del problema. La empresa del nuevo horizonte agrarista habrá de ser altamente productiva y organizada según los principios del “humanismo social”. Yo diría que de forma e manera que se alo más comunitária posible. Y el empresário, por su parte, habrá de pensar, según lo vengo repitiendo, no solo em su interés, sino em el interés de toda comunidad a el confiada. Todo ello está enunciado programáticamente em nuestras Leyes Fundamentales, pero ni muchos menos acabado de desarrollar em concreto.

Léon Duguit¹⁶¹ acresceu ao conceito jurídico da função social da propriedade maior amplitude, afirmando ter havido transformação geral na concepção jurídica da propriedade como direito subjetivo do proprietário, pois a mesma converte-se em função social do possuidor da riqueza, de forma que o mesmo deve empregar a sua riqueza conforme seu destino social, aduzindo que

¹⁵⁶ Segundo este filósofo grego, o homem tinha o direito de ter propriedades para manter o seu bem-estar e sustento, mas também devia servir aos objetivos sociais.

¹⁵⁷ Na obra *Summa Theológica* admite que a propriedade é um bem natural que deve obedecer ao bem comum, sendo o conceito de propriedade privada visto em três planos distintos na ordem de valores: (i) o homem tem um direito natural ao apossamento dos bens materiais; (ii) a apropriação dos bens resulta no direito de propriedade propriamente dito; e (iii) a propriedade condiciona-se ao momento histórico de cada povo.

¹⁵⁸ A propriedade adquire caráter absoluto no Código Napoleônico, nos termos do art. 544, “la propriété le droit de jouir et disposer de choses de la manière lè plus absolue”. Este código civilista influenciou vários códigos civis do mundo, inclusive os dos países da América do Sul.

¹⁵⁹ “A função social da propriedade, que alcança sobretudo os bens de produção, que são postos em dinamismo no sistema capitalista, em regime de empresa, não se identifica com as restrições ao uso e gozo de bens, como limites negativos aos direitos do proprietário, senão com o poder de dar ao objeto da propriedade destino determinado, de vinculá-lo a certo objetivo de interesse social, e não exclusivamente ao interesse pessoal do titular do domínio. Nas situações jurídicas de conteúdo econômico, a função social manifesta-se como redução do conteúdo da propriedade, com a supressão de determinadas faculdades; como a imposição de condições para o exercício das faculdades que lhe são atribuídas; e como a obrigação de exercitar determinadas faculdades sobre a base de uma livre apreciação ou de acordo com modalidades marcadas, sem as quais falta legitimação à titularidade”. In MENEZES, Herculano José de. **Perfil da propriedade Contemporânea – Destaque da Propriedade Fundiária**. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília/UNB, 2009, p. 473.

¹⁶⁰ MARCIAL, A. Ballarin. **Derecho Agrario**. Madrid, Espanha: Editorial Revista de Derecho Privado, 1965, p. 309.

¹⁶¹ DUGUIT, Leon, Obra cit., p. 240.

todo individuo tiene la obligación de cumplir en la sociedad una cierta función en razón directa del lugar que en ella ocupa. Ahora bien, el poseedor de la riqueza, por lo mismo que posee la riqueza, puede realizar un cierto trabajo que sólo él puede realizar. Sólo él puede aumentar la riqueza general haciendo valer el capital que posee. Está, pues, obligado socialmente a realizar esta tarea, y no será protegido socialmente más que si la cumple y en la medida que la cumpla. La propiedad no es, pues, el derecho subjetivo del propietario; es la función social del tenedor de la riqueza.

Antonino Moura Borges¹⁶² entende que a função social liga-se ao fato de que a propriedade imóvel é condição *sin na quo* à segurança alimentar da humanidade, sendo fator de dignidade e cidadania dos indivíduos.

Nesse sentido, a função social é um limite ao direito de propriedade decorrente do princípio de solidariedade, ou seja, o proprietário deve ter como objetivo não só o interesse individual, mas também o interesse geral, de forma que o uso do imóvel rural traga benefícios para a sociedade, como bem definiu Vivanco¹⁶³:

La función social es ni más ni menos que el reconocimiento de todo titular del dominio, de que por ser un miembro de la comunidad tiene derechos y obligaciones con relación a los demás miembros de ella, de manera que si él há podido llegar a ser titular del dominio, tiene la obligación de cumplir con el derecho de los demás sujetos, que consiste en no realizar acto alguno que pueda impedir u obstaculizar el bien de dichos sujetos, o sea, de la comunidad.

Em análise intrínseca da função social, Carlos Frederico marés¹⁶⁴ ensina que “na realidade quem cumpre uma função social não é apropriedade, que é um conceito, uma abstração, mas a terra, mesmo quando não alterada antropicamente, e a ação humana ao intervir na terra, independentemente do título de propriedade que o Direito ou o Estado lhe outorgue. Por isso a função social é relativa ao bem e ao seu uso, e não ao direito”.

Por sua vez, o Professor Carrera¹⁶⁵ disserta que

si la tierra vale por lo que produz em frutos, y se para obtener de ella tales frutos debe ser explotada por el hombre, que em esa forma provee a los pueblos de sus alimentos o productos más esenciales, está claro que la función social de la tierra agraria es producir. Se no produce, no cumple su función social (es el caso de las tierras llamada “ociosas” o “vagas” por algunas leyes. Y si produce mal, o menos de lo que es capaz de producir, tampoco cumple su función scoial (es lo que algunas leyes llaman “tierras inadecuadamente explotada”). Y si sua explotación es irracional, com peligro de degradarla, de convertirla em estéril, tampoco cumple su

¹⁶² BORGES, Antonino Moura, *Obra cit.*, p. 62-63.

¹⁶³ VIVANCO, Antonio C. **Teoría de derecho agrario**. V. II. La Plata: Ediciones Librería Jurídica, 1967, p. 473.

¹⁶⁴ MARÉS, Carlos Frederico. **Função Social da Terra**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003, p. 116.

¹⁶⁵ CARRERA, Rodolfo Ricardo. **EL Derecho Agrario em las Leyes de Reforma Agraria de America Latina**, p. 17.

función, porque, a diferencia de la tierra piso, su explotación debe hacerse conservando su fertilidad, su capacidad de producir frutos renovadamente, porque es eso, um “recurso natural renovable”, cuya conservación compete a la sociedad. Em consecuencia: la tierra agraria no trabajada, o insuficientemente trabajada, o mal trabajada, no cumple su función de producir para quien la explota o la tiene ni para la sociedad o la comunidad. La Ley agraria debe intervenir em esos casos para impedir que ello ocurra, reconociendo derechos a particulares sobre la tierra agraria solamente cuando se Le hace cumplir su función de producir La mayor e mejor producción eficientemente, y, desde luego, imponiendo a los particulares que explotam o son tenedores de tierra agraria las obligaciones correlativas a dicha función productiva.

Sendo assim, não é por demais deduzir a urgência em resgatar a função social como princípio de um novo *suun cuique*, para pautar relações jurídicas vazadas no mérito (de capital e do trabalho), sob a égide de novos sujeitos de direito, novas configurações dos bens e das instituições políticas, por considerar que a antítese da função social é a especulação, o enriquecimento sem causa, os privilégios da lei.¹⁶⁶ Ela é Função e é Social como direito subjetivo, em sua faceta coletiva da constitucionalidade pós-moderna, que só se efetiva e só ultrapassa a linha inane do interesse legítimo com o resgate do coletivo¹⁶⁷.

A função social da propriedade encontra-se insculpida em todos os sistemas sul-americanas¹⁶⁸. É princípio informador e formador da garantia da dignidade da pessoa humana, constituindo princípio fundamental no campo do direito agrário, ante a recepção jurídica da função social da propriedade rural.

¹⁶⁶ PILATI, José Isaac, Obra cit., p. 7.

¹⁶⁷ Idem, p. 7.

¹⁶⁸ Em alguns textos constitucionais não aparece de modo expreso. Todavia, há assento nos sistemas jurídicos com fulcro nos tratados internacionais que versam sobre direitos humanos, possuidores de status de normas constitucionais na nova modelagem do constitucionalismo. Noutros sistema, foi expressamente prevista. Cita-se, por exemplo: (i) o art. 58 do texto constitucional colombiano anota que a propriedade é uma função social que implica obrigações. Como Tal, lhe é inerente uma função ecológica. A Lei 1152 de 2007 regulamentou os artigos 64, 65 e 66¹⁶⁸ da Constituição colombiana, denominada el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones, que segundo seu art. 1º, conterà o conjunto sistemático e integrado de principios, objetivos, normas, mecanismo e procedimientos através dos quais o Estado colombiano promoverá e executará as ações orientadas a obter um desenvolvimento humano sustentável e o bem estar do setor rural, em condições de equidade, competitividade e sustentabilidade para fins de cumprir os ditames dos artigos 64, 65 e 66 da Constituição Política; (ii) na Constituição da Bolívia, o art. 397 dispõe: I. El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria. Las propiedades deberán cumplir con la función social o con la función económica social para salvaguardar su derecho, de acuerdo a la naturaleza de la propiedad. II. a función social se entenderá como el aprovechamiento sustentable de la tierra por parte de pueblos y comunidades indígena originario campesinos, así como el que se realiza en pequeñas propiedades, y constituye la fuente de subsistencia y de bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares. En el cumplimiento de la función social se reconocen las normas propias de las comunidades. III. La función económica social debe entenderse como el empleo sustentable de la tierra en el desarrollo de actividades productivas, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, del interés colectivo y de su propietario. La propiedad empresarial está sujeta a revisión de acuerdo con la ley, para verificar el cumplimiento de la función económica y social.

No Brasil, a estabilidade das relações jurídicas concernentes à propriedade impõe ao direito de propriedade do imóvel rural à conformidade plena de sua função social, de forma que as restrições impostas sejam baseadas tanto no interesse social quanto no privado, impondo-se, assim, que as limitações sejam reguladas por normas constitucionais e infraconstitucionais, de forma a permitir a aplicação da ordem social de forma prática e eficaz, consoante disposições contidas na Constituição Federal - no Título II - Capítulo I – art. 5º, nos incisos XII e XIII¹⁶⁹.

Em estudo realizado pela ABM&A¹⁷⁰ ao tratar da preocupação associada à presença de investidores estrangeiros na agricultura brasileira quanto à possibilidade de investimentos contribuírem para a especulação imobiliária rural, os autores contestam a tese de que empresas estrangeiras poderiam comprar terras com potencial agrícola no Brasil e não investir para torná-las produtivas.

O argumento dos parecerista é de que na prática tal situação não pode ocorrer, uma vez que a legislação brasileira elencou o cumprimento da função social da terra pelos seus proprietários, tendo nas normas legais (Estatuto da Terra e os Índices Mínimos de Produtividade) impedimentos a este tipo de conduta, pois a terra improdutiva pode ser desapropriada para fins de reforma agrária.

Discorda-se um pouco desse pensamento, por entender que a produtividade é apenas um elemento do cumprimento da função social da propriedade rural. Outros requisitos devem ser concomitantemente atendidos (sustentabilidade ambiental e trabalhista, por exemplo). Além disso, a função social da propriedade como princípio da ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, nos termos do art. 170, inciso III.

Dessa forma, a função social da propriedade da propriedade rural é paradigma jurídico de controle à estrangeirização da terra no Brasil, não como regra expressa, mas como requisito aderente ao direito de propriedade do imóvel rural de qualquer adquirente.

¹⁶⁹ Na Constituição Federal, no Título II, que trata dos direitos e garantias, no Capítulo I, que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, o art. 5º prescreve que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.

¹⁷⁰ BARROS, Alexandre Mendonça de, PESSÔA, André (Orgs.), Obra cit., p. 61.

No Paraguai, a Constituição reconhece a função social da propriedade no artigo 109, assegurando a inviolabilidade da propriedade privada¹⁷¹.

O art. 116 da Lei Fundamental, ao se referir aos latifúndios improdutivos assinala:

con el objeto de eliminar progresivamente los latifundios improductivos, la ley atenderá a las necesidades del sector de población vinculada con la agricultura y a las previsiones aconsejables para el desarrollo equilibrado de las actividades agrícolas, agropecuarias, forestales e industriales, así como el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la preservación del equilibrio ecológico.

Resta cristalino, portanto, que as propriedades imobiliárias rurais no direito paraguaio devem estar vinculadas ou relacionadas com a satisfação das necessidades das populações, das comunidades e populações que a circundam e, por outro lado, deve se adequar e respeitar o ecossistema, o ambiente, os recursos naturais investindo numa produção eficiente e racional para ir satisfazendo as necessidades sociais, tendo em vista a função social que as integram.

No mesmo sentido, a Lei Agrária paraguaia, no art. 3º, ao assegurar a função social e econômica da terra, estabelece que a propriedade imobiliária rural cumpre com tais funções quando se ajusta aos seguintes requisitos essenciais: a) aprovechamiento eficiente de la tierra y su uso racional; y, b) sostenibilidad ambiental, observando las disposiciones legales ambientales vigentes.

Há, portanto, uma função social aderente a todos os proprietários da terra, e transversalmente como fator restitutivo do direito de propriedade da terra às pessoas físicas e jurídicas estrangeiras.

No Uruguai, em termos jurídicos, a propriedade da terra não tem uma função social definida¹⁷².

Todavia, verificou-se nos artigos 1º¹⁷³, 8º¹⁷⁴, 12º¹⁷⁵ e 20º¹⁷⁶, da Lei 11.029, que trata da Colonização e na Lei 18.308/2008, que trata do Ordenamento Territorial,

¹⁷¹ Artículo 109 - DE LA PROPIEDAD PRIVADA Se garantiza la propiedad privada, cuyo contenido y límites serán establecidos por la ley, atendiendo a su función económica y social, a fin de hacerla accesible para todos. La propiedad privada es inviolable.

¹⁷² A Constituição não faz referência à função. Nem a Lei Agrária.

¹⁷³ Artículo 1º.- A los efectos de esta ley, por colonización se entiende el conjunto de medidas a adoptarse de acuerdo con ella para promover una racional subdivisión de la tierra y su adecuada explotación, procurando el aumento y mejora de la producción agropecuaria y la radicación y bienestar del trabajador rural.

¹⁷⁴ Artículo 8º.- Las diversas modalidades de colonización a que se refiere el artículo anterior, podrán ser objeto de traslación o combinación y constituirán fases de un proceso encaminado a asegurar la mayor independencia económica del trabajador rural, dentro de un espíritu de cooperación del Estado con éste y de dichos trabajadores entre sí, y de acuerdo con las necesidades y posibilidades económicas y sociales del país y de cada zona.

especialmente no art. 37 que enumera os deveres dos proprietários consistentes no cumprimento da função social da propriedade

Na Argentina, a função social da propriedade não foi prevista no texto constitucional de 1994. Foi incorporado ao sistema argentino pelos tratados internacionais sobre direitos humanos que possuem hierarquia de norma constitucional, via Convenção Americana de Direitos Humanos, denominada Pacto de San José de Costa Rica, no art. 21¹⁷⁷, o qual estabelece que toda pessoa possui direito de usar e gozar dos bens, podendo a lei subordinar o uso e gozo ao interesse social.

Quanto à positividade de normas restritivas de direito da propriedade da propriedade do imóvel rural a estrangeiros não existe alusão à função como fundamento, mas a função encontra-se presente na maioria da base normativa das províncias.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Artículo 12.- El fraccionamiento de las tierras se hará en lotes cuya superficie será apreciada considerando por un lado los diversos factores que concurran a asegurar la conveniencia económica de las explotaciones a que vayan a ser dedicados, y teniendo en cuenta sus condiciones, topográficas y composición del suelo a fin de conservar su potencial productivo, y por el otro la posibilidad de que el colono pueda realizar la mayor parte de la labor con su trabajo personal y el de su familia, con un rendimiento que les permita mejorar sus condiciones de vida y la eficiencia de la explotación.

¹⁷⁶ Artículo 20.- Aunque se trate de situaciones producidas fuera de sus colonias, el Instituto procurará, mediante permutas u otra clase de convenios, ubicar en nuevas tierras a los agricultores que no posean otras medios de vida que el trabajo de sus predios, cuando éstos sean ineptos o cuando, por una desmembración excesiva, carezcan de área suficiente para una explotación económica. A los mismos fines podrá concederles, para la adquisición de parcelas contiguas a las que actualmente cultivan, las facilidades máximas que acuerde a las otras formas de colonización.

¹⁷⁷ Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.
2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.
3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por El hombre, deben ser prohibidas por la ley.

¹⁷⁸ A função social da propriedade encontra expressa alusão, por exemplo, na Constituição Provincia del Chubut, nos artigos 20 (La propiedad privada es inviolable. Tiene también una función social y está sometida a las obligaciones que establece la ley con fines de bien común) e 77 (El Estado propende a que toda persona acceda a una vivienda digna, para sí su familia, que incluye servicios sociales y públicos e integración con el entorno natural y cultural, quedando resguardada su privación. En sus previsiones el Estado contempla planes habitacionales, individuales y colectivos, en función del progreso tecnológico y de la evolución social. La política respectiva provee el ordenamiento territorial con miras al uso racional del suelo, al interés público y a las características de las diversas comunidades); Na Constitución Provincia de Corrientes, no art. 62 (La Provincia y los municipios, en el marco de sus respectivas competencias, ordenan el uso del suelo y regulan el desarrollo urbano, suburbano y rural, bajo las siguientes pautas: 1) La utilización del suelo no puede afectar el interés general. 2) El ordenamiento territorial debe ajustarse a proyectos que respondan a objetivos, políticas y estrategias de planificación democrática y participativa de la comunidad. 3) Las funciones fundamentales que deben cumplir las áreas urbanas para una mejor calidad de vida determinan la intensidad del uso y ocupación del suelo, distribución de la edificación, reglamentación de la subdivisión y determinación de las áreas libres. 4) El cumplimiento de los fines sociales de la actividad urbanística mediante la intervención en el mercado de tierras y la captación del incremento del valor agregado por planes u obras del Estado. Na Constitución Provincia de Córdoba no art. 58 (Todos los habitantes tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna, la que, junto a los servicios con ella conexos y la tierra necesaria para su asentamiento, tiene un valor social fundamental. El Estado

Portanto, como se trata de norma *erga omnes*, aplica-se a todos os proprietários de imóveis rurais, inclusive às pessoas físicas e jurídicas estrangeiras quando proprietárias ou possuidoras a qualquer título desses imóveis.

O sistema jurídico venezuelano remete ao art. 2º da Lei de Terras e Desenvolvimento Rural, em consonância ao texto constitucional, estabelecer a função social da propriedade agrária ao assentar a afetação de “del uso de todas las tierras públicas y privadas con vocación para la producción agroalimentaria”.

No item 5 da referida norma, ao tratar das terras privadas, obriga ao proprietário que cumpra a função social com vista à segurança alimentar do país, cujas atividades desenvolvidas devem se adequar aos planos de segurança alimentar estabelecidos pelo Executivo Nacional.

Portanto, na Venezuela, a função social da propriedade, ainda que transversalmente constitui paradigma jurídico de controle do direito de propriedade do imóvel rural às pessoas físicas e jurídicas estrangeiras.

4.6 Função Inibidora da Agroinflação

Era consenso dos economistas que devido à queda das barreiras comerciais, à disciplina dos bancos centrais e à transformação da China numa base manufatureira global, a inflação estaria controlada em todos os cantos do mundo, uma vez que tais fatores criariam pressões permanentes de redução de preços gerais.

promueve las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho. A tal fin planifica y ejecuta la política de vivienda y puede concertarla con los demás niveles jurisdiccionales, las instituciones sociales o con el aporte solidario de los interesados. La política habitacional se rige por los siguientes principios: 1. Usar racionalmente el suelo y preservar la calidad de vida, de acuerdo con el interés general y las pautas culturales y regionales de la comunidad. 2. Impedir la especulación. 3. Asistir a las familias sin recursos para facilitar su acceso a la vivienda propia. Na Constitución Provincia de Río Negro, no art. 74 (La Provincia con los municipios ordena el uso del suelo y regula el desarrollo urbano y rural, mediante las siguientes pautas: 1. La utilización del suelo debe ser compatible con las necesidades generales de la comunidad. 2. La ocupación del territorio debe ajustarse a proyectos que respondan a los objetivos, políticas y estrategias de la planificación democrática y participativa de la comunidad, en el marco de la integración regional y patagónica. 3. Las funciones fundamentales que deben cumplir las áreas urbanas para una mejor calidad de vida determina la intensidad del uso y ocupación del suelo, distribución de la edificación, reglamentación de la subdivisión y determinación de las áreas libres. 4. El cumplimiento de los fines sociales de la actividad urbanística mediante la intervención en el mercado de tierras y la captación del incremento del valor originado por planes u obras del Estado. Na Constitución Provincia de Buenos Aires/1994, no art. 31 (La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Provincia puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada). Na Constitución Provincia de Buenos Aires/1949, no art. 30 (La propiedad privada tiene una función social y en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que la ley establezca con fines de bien común).

Contudo, a fórmula não surtiu efeitos no setor das commodities cuja oferta de produtos é limitada por fatores naturais e agravada pela forte concorrência espacial da escassez da terra pelos alimentos e biocombustíveis¹⁷⁹.

No entendimento de que a demanda por produtos agrícolas é crescente, e decorre do aumento da população mundial, das rendas das pessoas, da urbanização, conjugada com o desenvolvimento da produção de biocombustíveis e com as mudanças estruturais de abertura da economia,¹⁸⁰ a responsabilidade dos países em desenvolvimento que tomam decisões sobre que tipo de investimento é adequado para alcançar os objetivos definidos no seu modelo de desenvolvimento tem relação conexa e direta de como os stakeholders¹⁸¹ regularão no sentido de amenizar os riscos ambientais que ocorrem com a expansão agrícola no atual estágio da agricultura.

Isso porque (e não só!) sob a ótica do capital financeiro, os países com grande quantidade de terra agrícola, na atual conjuntura, são considerados bons investimentos, principalmente naqueles onde a governança mostra-se fraca. E a tendência, em função da valorização das commodities é a continuidade do processo de investimento em terras com vocação agrícola.

Nesse aspecto, é importante entender que o agronegócio compreende um modelo de produção agrícola com predomínio de capital financeiro cujo funcionamento global orienta-se rumo a uma especialização crescente na produção de determinadas commodities voltadas para o mercado externo com tendência à concentração em grandes unidades de exploração¹⁸².

¹⁷⁹ Em Roma, em julho/2012, a Organização das nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação divulgou que os biocombustíveis terão impacto na Agricultura, provocando um aumento, na próxima década, de até 50% no custo dos grãos. Nos Estados Unidos, o preço do milho disparou após o início do programa de etanol. No México, ocorreu a revolta da tortilla, em função da alta do milho. No Brasil há franca concorrência entre alimentos e combustíveis. [WWW.istoedinheiro.com.br/noticias/3327_Chegou_a_agroinflação_15_AGO_2007](http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/3327_Chegou_a_agroinflação_15_AGO_2007).

¹⁸⁰ Como a transferência de áreas de produção com maior índice de produtividade para as commodities.

¹⁸¹ O termo inglês stakeholder (que poder ser traduzido como 'parte interessada') designa uma pessoa, grupo ou entidade com legítimos interesses nas ações e no desempenho de uma organização e cujas decisões e atuações possam afectar, directa ou indirectamente, essa mesma organização. Estão incluídos nos stakeholders os funcionários, gestores, proprietários, fornecedores, clientes, credores, Estado (enquanto entidade fiscal e reguladora), sindicatos e diversas outras pessoas ou entidades que se relacionam com a organização. <http://www.knoow.net/cienceconempr/gestao/stakeholder.htm>.

¹⁸² TEUBAL, Miguel. **O campesinato frente à expansão dos agronegócios na América Latina**. In: Eliane Tomiase Paulino e João Admilson Fabrini (Org.). *Campesinato e territórios em disputa*. São Paulo: Expressão Popular. 2007. 1ª edição, p. 140.

Esse modelo produtivo favorece o fenômeno da agroinflação¹⁸³, caracterizado pelo aumento alarmante dos preços agrícolas, principalmente a partir de 2007¹⁸⁴, pois, como visto, a agroinflação ocorre quando os estoques de alimentos caem muito, a produção de alimentos diminui e o consumo aumenta.

Para compreender melhor o efeito agroinflacionário¹⁸⁵, tome-se, como exemplo, notícia veiculada no portal www.porkwold.com.br, em 7/10/2011 - “Governo prevê mais agroinflação em 2012”. Segundo a notícia, a produção de arroz sofrerá queda entre 9,5% a 6,6% na safra 2011/12 em relação às 13,61 milhões de toneladas produzidas na safra 2010/11, enquanto o consumo deve se manter, ou até mesmo aumentar. A mesma sorte terá o feijão, cuja queda deve oscilar de 8% e 5%. Ao revés, o milho terá aumento de área e de produção. A área passará de 7,92 milhões de hectares para até 8,49 milhões, incremento, portanto de 7,2%. Segundo notícia de 27/09/2012 do sítio www.vidarural.pt - “Agroinflação afetará as indústrias de leite e carne”, os preços dos alimentos vão aumentar cerca de 15% até junho/2013, de acordo com um estudo do banco holandês Rabobank, em decorrência das variações climáticas.

Portanto, entre os fatores que estiveram/estão/estarão na origem da alta dos preços dos alimentos, se destacam: (a) elevação da demanda por alimentos em razão do crescimento de rendas dos países emergentes - China, Índia e Brasil, entre outros; (b) utilização de grãos básicos (como a soja) e outros bens alimentícios para a produção de agrocombustíveis; (c) forte elevação do preço do petróleo encarecendo os custos da produção agrícola (fertilizantes e combustíveis) e o transporte; (d) quebras de safra e perdas em países que contribuem para a oferta internacional e; (e) mercantilização dos alimentos como a soja, o milho e o trigo, convertidos em ativos especulativos negociados na bolsa de valores.¹⁸⁶

¹⁸³ No artigo “Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: uma avaliação jurídica e econômica”, os autores assinalam que a agroinflação pode ser explicada por um conjunto de fatores surgidos ao longo da última década. O forte crescimento econômico experimentado pelos mercados emergentes, a elevação dos preços internacionais do petróleo, o avanço da produção de biocombustíveis, os efeitos climáticos adversos à produção e os baixos estoques de alimentos no mundo foram fatores que contribuíram para a elevação dos preços. Aliado a tudo isso, o crescimento da população mundial, que atingiu um contingente de 7 bilhões de habitantes no final de 2011, foi significativo.

¹⁸⁴ A edição 2011 do relatório Food Price Watch, do Banco Mundial aponta que o índice de preço de alimentos subiu 15% entre outubro de 2010 e janeiro de 2011, somente 3% abaixo do pico alcançado em 2008. Ao estimar o impacto do aumento do preço no crescimento da pobreza desde a segunda metade do ano de 2010, mostrou que a extrema pobreza em países de baixa e média renda aumentou em 44 milhões de pessoas.

¹⁸⁵ Às vezes ocorre aumento de produção, como a de milho, por exemplo. Mas o produto não será direcionado ao consumo humano e sim à produção de etanol ou outro fim.

¹⁸⁶ MALUF, R. S. **Palestra Insegurança alimentar no contexto brasileiro**, p 73-80. Disponível em www.sesc.com.br/mesabrasil/doc/seminarioMesaBrasil.pdf.

A preocupação concernente ao risco agroinflacionário chamou a atenção da FAO. Na Conferência realizada em Roma, de 25 de junho a 2 de julho de 2011, ao examinar a evolução dos preços dos mercados internacionais e nacionais, com base nos dados disponíveis, a entidade apontou como consequência do aumento do preço dos alimentos e da volatilidade do mesmo, bem como do fraco crescimento econômico, o agravamento da situação da fome e da subnutrição no mundo.

Segundo a FAO, os preços internacionais repercutem nas economias dos países, tendo como consequência imediata a alta dos preços de alimentos, com onda crescente dos preços altos e voláteis nos próximos anos. Por meio do documento intitulado Estado mundial de la agricultura y la alimentación advertiu:

La extrema variabilidad de los precios de los productos básicos alimenticios durante el período más reciente ha constituido un tema de gran preocupación. Las fluctuaciones de los precios representan un atributo normal y un requisito necesario para el funcionamiento de unos mercados competitivos. La esencia del sistema de precios consiste en que cuando un producto básico escasea su precio sube, lo que induce a disminuir el consumo y a invertir más en la producción del producto básico en cuestión. No obstante, la eficiencia del sistema de precios comienza a fallar ante la volatilidad excesiva de los precios, ya que la incertidumbre genera mayores riesgos de la inversión.

Los episodios de precios elevados son perjudiciales para la seguridad alimentaria a corto plazo, debido a que erosionan el poder adquisitivo de los consumidores netos. Además, la incertidumbre asociada a la volatilidad de los precios puede determinar la reducción de las inversiones agrícolas, ya que los agricultores se muestran reacios a comprometer recursos en un contexto de rendimientos inciertos. En consecuencia, pueden llegar a anularse los efectos de respuesta de la oferta al aumento de los precios.

Decerto o risco inflacionário pode comprometer o crescimento de longo prazo dos países exportadores de alimentos, agravado pelas operações de compra e de arrendamento de grandes superfícies de terras realizada por governos importadores de alimentos e por empresas para produzir alimentos e agrocombustíveis, em razão da repercussão direta na alta de preços.

Essa dinâmica de mercado se converte em um fator estratégico para companhias financeiras, empresas multinacionais e para outros países cuja intenção é assegurar ganhos aos primeiros. É por isso que, com os preços dos alimentos em expansão e a

expectativa de forte crescimento populacional, a questão da aquisição de terras por estrangeiros no mundo vem chamando a atenção¹⁸⁷.

Limitar a compra de terras a estrangeiros seria uma maneira de minimizar os efeitos negativos do processo inflacionário no mercado, garantindo acesso privilegiado aos alimentos e, ao mesmo tempo, mantendo a redução da pobreza e o crescimento econômico, desvinculando a soberania estatal do poder econômico vigente.

È por isso, ou seja, pelo reconhecimento nas últimas décadas dos direitos fundamentais do homem, que o desafio jurídico-econômico do século XXI é maior que os de outros séculos.

Nessa ordem, as políticas estatais devem promover o desenvolvimento econômico sustentável, garantido ao homem proteção ao mínimo essencial a uma vida digna. E o processo inflacionário decerto retira a capacidade do Estado de ofertar o mínimo essencial a uma existência digna: direito à alimentação, à saúde, à educação, à moradia, ao trabalho, ao acesso a terra etc.

No entanto, como função restritiva de controle ao processo de estrangeirização da propriedade imóvel rural, a mesma não se apresenta apta a cumprir tal papel. Consiste mais em conseqüências da escolha do modelo econômico implantado, incapaz de responder positivamente à esfera de garantias fundamentais de proteção do ser humano, nem mesmo de corresponder às expctativas de seus stakeholders.

Mesmo assim, tem sido utilizada no discurso político como meio de frear a estrangeirização da terra no Mercosul, e portanto, assinalada neste estudo como paradigma de controle do direito de propriedade do imóvel agrário a estrangeiros.

4.7 Função Extrafiscal da Tributação da Propriedade Imóvel

O imposto sobre a terra remonta à antiguidade, em forma de pagamento de aluguel ao governo, considerado proprietário de todas as terras. Desde lá até então, tem sido objeto de questionamentos, controvérsias e resistência dos destinatários da exação tributária.

A literatura relacionada ao desenvolvimento agrícola, bem como a legislação que governa a tributação em economias subdesenvolvidas, reflete considerações sobre o uso

¹⁸⁷ A corrida por terras explica-se pela lei da escassez que leva à utilidade marginal das coisas, sempre lembrada pela economia política, agora aplicada ao elemento fundiário: quando a terra se torna escassa, surge a disputa pela sua apropriação. É a escassez a causa econômica objetiva de submissão da terra ao regime de mercadoria.

de medidas tributárias para fins de incentivo ao aproveitamento produtivo da terra, regulando os tributos de modo a recompensar as atividades econômicas desejáveis e sancionar as indesejáveis ¹⁸⁸.

Nesse diapasão, é importante ponderar que qualquer sistema de tributação que dê mais ênfase à riqueza líquida ou aos valores da propriedade de terras do que à renda da terra também concorre para estimular a utilização de terras ociosas ou para melhorar o uso de terras subcultivadas. É por isso que se tais impostos forem progressivos, de modo que os grandes latifúndios (com maiores probalidades de ficarem ociosos) sejam tributados pesadamente, haverá incremento à utilização total da terra.

Segundo Aliomar Baleeiro¹⁸⁹, denomina-se extrafiscal o tributo que não tem como função principal prover o Estado de meios para seu custeio, e sim visa ordenar a propriedade de acordo com sua função social ou intervir em dados conjunturais ou estruturais da economia, tendo a norma tributária a função de estimular ou desestimular comportamentos dos sujeitos passivos em benefício da coletividade, por meio da tributação regressiva ou progressiva, ou da concessão de incentivos e benefícios fiscais.

Dessa forma, podem ser objetivos da extrafiscalidade: a redistribuição da renda e da terra, a defesa da economia nacional, a orientação dos investimentos para setores produtivos ou mais adequados ao interesse público, a promoção do desenvolvimento regional ou setorial e a implementação de políticas públicas.

A utilização do imposto com caráter de extrafiscalidade é expediente aceito na doutrina jurídica, nacional e internacional, tendo Alfredo Augusto Becker¹⁹⁰ prelecionado que a extrafiscalidade é uma das tarefas fundamentais do Direito Tributário, comprometido com uma verdadeira revolução, a criação de um novo ser social identificado com o dever constitucional de pagar tributo. Acrescenta ainda que a principal finalidade de muitos tributos não será a de ser um instrumento de arrecadação de recursos para custeio de despesas públicas, mas a de um instrumento de intervenção estatal no meio social e na economia privada, sustentando, inclusive, que a intervenção do Estado é necessidade inadiável, pois somente assim se restituirá a dignidade da pessoa humana.

¹⁸⁸ HELLER, Walter W. **Uso da tributação da agricultura na criação de incentivos**. Tributação da Agricultura e Desenvolvimento Econômico. Tradução de Mario Moura e Carlos Kronauer. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. Rio de Janeiro, 1972, p. 128.

¹⁸⁹ BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 14ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1992, p. 176-177.

¹⁹⁰ BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 1963, p. 623-624.

Portanto, a extrafiscalidade consiste na utilização do tributo como meio de fomento ou de desestímulo de determinadas atividades, que se manifesta pela ação governamental de impor maior ou menor imposição tributária.

Por seu turno, a tributação progressiva da propriedade imóvel consiste na opção legislativa tributante de prever coeficiente de produtividade na base de cálculo do imposto sobre a propriedade rural que não cumpra a função social, com base no valor real do imóvel, ou seja, no seu valor de mercado.

À guisa de um imposto imobiliário, tendo como base de cálculo não o seu valor venal, certamente haveria incremento da produção agrícola, com possível recuo dos preços da terra.

Dessa forma, a tributação com a finalidade de desestimular a especulação em terras pode ser usada para incentivar o uso ativo em vez de passivo da terra; como meio de desincentivar as grandes acumulações de terras; e com a finalidade ética de impedir os ganhos não justificados derivados do desenvolvimento econômico, ou da inflação¹⁹¹.

É nesse caminho que os impostos sobre a valorização de terras ou impostos sobre ganhos de capital, destinados a deter a especulação podem também estabelecer uma política promotora da posse de pequenas propriedades por donos diferentes, uma vez que a posse de terras para fins especulativos é atrativa aos mais ricos, que provavelmente se tornarão grandes proprietários. Assim, impostos pesados sobre ganhos especulativos desestimulam a acumulação¹⁹².

Também a tributação como desestímulo ao subcultivo provavelmente surtiriam efeitos nas estruturas agrárias onde a terra é conservada para fins de prestígio, ou onde a especulação com terras é estimulada pela inflação. Nesses espaços, grandes proprietários de terras agricultáveis certamente as manterão ociosas ou largamente subcultivadas¹⁹³.

No entanto, na maioria dos países sul-americanos o imposto sobre a propriedade não cumpre esta extrafiscalidade, e, em regra, sua arrecadação ocorre de maneira aleatória, à mercê de declaração do proprietário que nem sempre é objeto de verificação pela fazenda pública. Além disso, a base de cálculo imposto não acompanha as variações do preço da terra nem da produção¹⁹⁴.

¹⁹¹ HASKELL, P. Wald e Joseph N. Froonkim. Uso da tributação da agricultura na criação de incentivos. Tributação da Agricultura e Desenvolvimento Econômico. Tradução de Mario Moura e Carlos Kronauer. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. Rio de Janeiro, 1972, p. 133.

¹⁹² Idem, p. 132.

¹⁹³ Ibidem, p. 131.

¹⁹⁴ Ibidem, p. 11.

Na Brasil, a propriedade rural encontra-se agravada pelo Imposto Territorial Rural – ITR, de competência da a progressividade das alíquotas do Imposto Territorial Rural (ITR) nas propriedades com baixo grau de utilização deixa clara a intenção do legislador de efetivar o princípio constitucional da função social da propriedade.

De acordo com Sodero¹⁹⁵,

Outra consequência do princípio da função social da propriedade, firmada no Estatuto da Terra, é o Imposto Territorial Rural progressivo e regressivo, o qual foram levados em conta os seguintes fatores:

- 1º - os valores da terra e das benfeitorias do imóvel;
- 2º - a área e dimensões do imóvel e das glrbas de diferentes usos;
- 3º - a situação do imóvel em relação à natureza e condições das vias de acesso e respectivas distâncias dos centros demográficos mais próximos;
- 4º - as condições técnicas e econômicas de exploraçãp agropecuária industrial;
- 5º - a natureza da posse e das condições dos contratos de arrendamento, parceria e de trabalho;
- 6º - a classificação das terras e suas formas de uso e rentabilidade; e
- 7º - a área total agricultável do conjunto de imóveis rurais do mesmo proprietário, no país (art. 49).

Os critérios de progressividade tiveram os seguintes coeficientes: área, localização; natureza da posse e condições dos contratos de trabalho; grau de alheamento do proprietário na administração e nas responsabilidades de exploração do imóvel rural e outras condições previstas no art. 50, §§ 1º, 2º e 3º)

Por isso mesmo, a lei determinou neste setor, que, para incentivar a política de desenvolvimento rural, a utilização da tributação progressiva da terra, do imposto de renda, da colonização pública e particular, da assistência e proteção à economia rural e ao cooperativismo, e finalmente, da regulamentação do uso e posse temporária da terra, objetivando:

- I. desestimular os que exercem o direito de propriedade sem observância da função social e econômica da terra;
- II. estimular a racionalização da atividade agropecuária, dentro dos princípios de conservação dos recursos naturais renováveis;
- III. proporcionar recursos à União, aos Estados e Municípios para financiar projetos de Reforma Agrária; e
- IV. aperfeiçoar os sistemas de controle da arrecadação dos impostos.

Na atualidade, muitas das finalidades previstas no Estatuto da Terra não se encontram presvistam na Lei 9.393/96 que criou o ITR.

Persiste, no entanto, a formatação do ITR consistente na dupla progressividade. Tanto em razão do tamanho da propriedade, quanto em relação ao seu grau de utilização (GU¹⁹⁶), que se verifica, na prática, como a porcentagem de aproveitamento da área.

¹⁹⁵ SODERO, Fernando Pereira, *Obra cit.*, p. 95-96.

¹⁹⁶ Grau de Utilização da Terra – GUT: Parâmetro utilizado para medir a efetiva utilização da área aproveitável total do imóvel rural, sendo obtido a partir da relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.

A segunda progressividade presente no ITR, que diz respeito ao seu grau de utilização, tem por base o princípio da função social da propriedade. Neste caso, a alíquota é progressiva quanto menor a utilização da área. Esta prática torna-se um explícito incentivo do Estado para que ele dê a sua propriedade uma utilização.

No entanto, a extrafiscalidade do imposto não denota, mesmo que implicitamente, restrição ao direito de propriedade do imóvel rural a estrangeiro.

Além do ITR, incide sobre a propriedade imóvel, o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos (ITBI), de competência dos Municípios, que no âmbito do controle de aquisição de imóveis rurais por estrangeiro tem papel relevante, haja vista que o delegatário da função registral deve registrar a aquisição em livro especial para fins de controle pelo autarquia fundiária brasileira (Incra) e também o Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD).

Na Argentina, as províncias e os governos municipais têm o poder de determinar o imposto imobiliário. A base imponible é determinada com base na valorização fiscal da propriedade, que em geral é mais baixo que o valor de mercado (geralmente cerca de 40% a 60% mais baixo). O valor fiscal compõe-se de um montante fixo mais um suplementar. No caso das terras rurais, a base é determinada com fulcro na localização, área, fertilidade do solo e usos econômicos alternativos.

Ademais, existem edificações como parte da terra agrícola agregados ao valor da terra aos fins tributários.

Em algumas províncias o montante do imposto sobre as terras rurais é multiplicado por um índice de produtividade de área variável dentro da mesma província. As alíquotas do imposto são determinadas pelas legislações provinciais e municipais, resultando em alíquotas variadas. A maioria das províncias e municipalidades aplica uma alíquota uniforme, ao passo que outras adotam o sistema progressivo, de modo a desestimular o abandono por longo período.

A alíquota do imposto sobre a terra é uniforme e, no máximo de 12% a.a. A base de cálculo é calculada em função do valor fiscal da terra e das edificações. Também incide sobre o imposto sobre a transferência de imóvel de 1,5% do preço de venda.

Dessa forma, percebe-se que a função tributação da propriedade rural não guarda correlação com normas restritivas a estrangeirização de terras a estrangeiros, mesmo que trabsversalmente.

No Paraguai, o artigo 115 da Constituição Nacional prescreve que o sistema tributário nacional deve ser concebido de tal forma que “estimule la producción, desaliente el latifundio y garantice el desarrollo de la pequeña y mediana empresa”.

Coube à Lei 125/91 estabelecer as modalidades de arrecadação fiscal. Para o setor agropecuário criou o Impuesto a la Renta de Actividades Agropecuarias (IMAGRO)¹⁹⁷, com carga tributária impositiva sobre a terra e a especulação imobiliária consistente na obrigação dos proprietários de imóveis rurais de pagar o tributo, tendo a lei definido como atividade agropecuária, não só aquela realizada para a obtenção de produtos primários, animais e vegetais, mediante a utilização da terra, como também a posse do imóvel rural, sendo que a posse de uma propriedade sem o desenvolvimento de atividade submete-se também ao pagamento do IMAGRO.

No entanto, essa função não se volta especificamente a impor restrições à aquisição ou posse de imóveis a estrangeiros.

No Uruguai, a Lei 18.876, de 28 de dezembro de 2011, criou o Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR), conhecido como imposto da terra, cuja obrigação tributária principal deve ser prestada pelos proprietários de terras que possuem acima de 2.000 hectares de extensão¹⁹⁸.

Esta lei se dirigiu a todos os proprietários, no entanto, as razões e justificativas na exposição de motivos de sua criação fincaram-se em atributos inerentes ao processo de concentração de terras no território uruguaio, especialmente relacionada à aquisição de terras por estrangeiros, como pode se verificar nas anotações realizadas pelo Grupo Agro Cadesyc¹⁹⁹:

Antes de hablar del ICIR tenemos que arrancar con los antecedentes y objetivos a dicha propuesta. Ante la oleada de compras de tierras por parte, tanto de extranjeros como nacionales y la consiguiente concentración, se comienza a plantear la necesidad de poner un límite de extensión (tantas hectáreas), como forma de frenar ese proceso.

...

La primera causa de presentación del tema, se llamó IPET (Impuesto a la Propiedad Excesiva de Tierra), elaborada en el CADESYC en el año 2007-2008. A los pocos meses cambiamos Propiedad por Posesión, debido a que El proceso de concentración acelerado se estaba viviendo bajo las 2 formas de modalidad de posesión de tierras: propiedad unida al desarrollo de la forestación y arrendamiento

¹⁹⁷ A arrecadação do primeiro pertence aos Municípios, e a do segundo à Fazenda.

¹⁹⁸ **Artículo 1º.** (Creación).- Créase un impuesto anual a denominarse Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR), que recaerá sobre los inmuebles rurales que, en su conjunto, excedan por titular las 2.000 hectáreas índice CONEAT 100 o equivalentes.

¹⁹⁹ Grupo Agro Cadesyc. **Aportes al proyecto de ley sobre concentración de tierras.** Disponível em <http://www.cadesyc.org/agrics21.pdf>. Acesso em 10 de dezembro de 2012.

asociado al boom de la agricultura, particularmente soja. Dicha propuesta fue presentada como insumo de trabajo para el Congreso del FA y para la plataforma electoral en el año 2009. Se elaboró el Proyecto a partir de la constatación en el territorio del fenómeno de concentración y consiguiente desplazamiento de nuestros productores familiares.

La segunda causa, a nuestro entender la más importante, se refiere al modelo de país productivo y desarrollo rural que siempre nos hemos planteado. Y aquí tenemos que decir que cualquier modelo que busque la justicia social, y más en un país agropecuario, tiene que sentar las bases a partir de una buena distribución del recurso tierra.

La tercera causa es que consideramos que la tierra debería ser usufrutuada como bien social, no debiéndose permitir por la legislación el uso especulativo. El acceso a tierra para trabajar y desarrollar proyectos de vida rural debería estar garantizado por las políticas públicas, especialmente para los asalariados rurales y los productores familiares. La tierra debe ser considerada un recurso estratégico nacional y regional por su capacidad de generar alimentos, materias primas, riqueza, trabajo, afianzar a la familia en el medio rural y por garantizar a la población y futuras generaciones la seguridad y soberanía alimentaria de nuestros países. Por tales motivos debemos reivindicar la función social de la tierra, su uso regulado legalmente en función del interés social comprendiendo la conservación y mejoramiento frente a los que la consideran como un bien económico, especulativo, y activo de reserva y valor. Es un factor muy específico, factor de oferta rígida, limitada, no es reproducible como el capital o el trabajo y por ende es objeto de grandes regulaciones a nivel mundial porque es escasa.

Em decorrência, presume-se restritiva essa função nas transações envolvendo terras a estrangeiros, sendo, portanto, elemento inibidor da propriedade dos mesmos, e, dessa forma, a função jurídica da tributação da propriedade da terra amolda-se como paradigma a frenar o avanço da estrangeirização do território uruguaio como condição ao desenvolvimento rural sustentável.

De fato, a exação tributária explicitamente objetiva reprimir o preço da terra e facilitar o acesso da terra a mais pessoas.

No sistema venezuelano, a Lei criou um imposto sobre terras subutilizadas - Impuesto sobre Tierras Ociosas, que busca gravar a infrautilização das terras rurais, tanto as privadas quanto as públicas, excetuando da cobrança do tributo as terras cobertas de bosques naturais²⁰⁰ declaradas pelo Ejecutivo Nacional.

O gravame tributário deu-se em cumprimento à norma constitucional contida no art. 307²⁰¹, tendo o Ejecutivo editado um Decreto com força de Lei de Terras e

²⁰⁰ A norma não permite nenhum tipo de atividade produtiva nestas áreas.

²⁰¹ Artículo 307. El régimen latifundista es contrario al interés social. La ley dispondrá lo conducente en materia tributaria para gravar las tierras ociosas y establecerá las medidas necesarias para su transformación en unidades económicas productivas, rescatando igualmente las tierras de vocación agrícola. Los campesinos o campesinas y demás productores agropecuarios y productoras agropecuarias tienen derecho a la propiedad de la tierra, en los casos y formas especificados en la ley respectiva. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y particulares de propiedad para garantizar la producción agrícola. El Estado velará por la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola para asegurar su potencial agroalimentario.

Desenvolvimento Agrário, por meio do qual estabelece o imposto que grava a infraprodutividade das terras com vocação agrária, nos seguintes termos:

Artículo 101. Se crea un impuesto que grava la infrautilización de tierras rurales privadas y públicas.

Quedan excluidas del ámbito de aplicación de este impuesto, las tierras cubiertas de bosques naturales declarados por el Ejecutivo Nacional como tales y los cuales no podrán ser objeto de explotación y uso alguno y, las tierras que por razón de su topografía o por limitaciones edáficas o de otro tipo no sean aptas para ninguna clase de cultivo, explotación ganadera o forestal.

Dessa forma, a Função Extrafiscal da Tributação da Propriedade Imóvel apresenta-se como paradigma jurídico de controle da propriedade rural para estrangeiros, principalmente no sistema jurídico uruguaio, onde a criação do ICIR alude diretamente a evitar a aquisição de grandes quantidades de terras, que concretamente é realizada por empresários estrangeiros.

5 CONCLUSÃO

A noção de propriedade vincula-se ao contexto sócio-político-econômico e cultural de uma determinada sociedade, distinguindo-se a propriedade imobiliária rural pela função econômica e social distinta do regime de propriedade dos demais bens, em razão da terra possuir uma função econômica, social e cultural.

A propriedade deve ser compreendida como uma contingência, resultante da evolução, cuja ambiência jurídica restritiva do direito de propriedade da terra a estrangeiros deve ser construída em normas aderentes ao princípio da segurança jurídica dada a relevância deste princípio no Estado Democrático de Direito.

Sendo a terra um dos elementos fundamentais dos assentamentos humanos, o Estado possui o poder-dever de regular seu uso, de forma que o uso da terra tem uma função ética, vedando ao proprietário a sua manutenção ociosa ou improdutiva, para fins de especulação imobiliária, em detrimento do interesse público e social.

A estrangeirização da propriedade rural no Mercosul pode ser compreendido como o processo de aquisição de propriedades rurais por empresários estrangeiros, sendo fenômeno transnacional.

Na análise comparada inferiu-se como paradigma jurídico de controle da estrangeirização da propriedade do imóvel rural, a função da sustentabilidade ambiental que parte do pressuposto de que os recursos naturais de um país constituem patrimônio da nação, sendo função do sistema jurídico e das políticas públicas regulamentarem o seu uso racional, independente desses recursos estarem encravados em propriedades de titularidade de nacionais ou estrangeiros.

No entanto, em função das normas contidas nos ordenamentos jurídicos comparados, pode afirmar a transversalidade do paradigma no controle do imóvel rural por estrangeiros, na concepção do regime nacional de proteção ambiental como medidas de precaução para que o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado seja garantido às futuras gerações, tendo, também, como finalidade impedir a expansão da fronteira agrícola com o avanço do cultivo em áreas de proteção ambiental e em unidades de conservação.

A função segurança alimentar encontra-se focada não só em normas orientadoras do aumento da rentabilidade rural, mas também na ordenação da produção com adequado uso do solo e do aproveitamento estratégico dos recursos naturais, formulado a

partir de investimentos estruturais voltados ao incremento da produção, e em consequência da segurança alimentar, fomentando a produção nacional de alimentos básicos, assim como à redução da pobreza e da desigualdade, sendo, assim, paradigma de controle do processo de aquisição de terras por estrangeiros.

Apesar de não ter havido a constitucionalização da função soberania alimentar nos países partes do Mercosul, as políticas públicas de regulação do uso do solo deve se conectar com o ordenamento territorial como ferramenta política do processo de produção social do espaço, do uso sustentável e democrático dos recursos naturais.

A maioria dos países partes do Mercosul, exceto o Uruguai, adota a função soberania nacional para restringir a aquisição de terras a estrangeiros, materializada na proibição de pessoa física ou jurídica estrangeira adquirir o direito de propriedade sobre o imóvel rural nas faixas de fronteira, definidas em leis específicas dos referidos estados.

A função social da propriedade rural apresenta-se como fator restritivo do direito de propriedade do imóvel agrário a todos os proprietários, inclusive às pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, sendo, pois, paradigma jurídico transversal.

Como função restritiva de controle ao processo de estrangeirização da propriedade do imóvel rural, a função inibidora do agoinflação não se apresenta apta a cumprir tal papel, consistindo em consequências da escolha do modelo econômico implantado, incapaz de responder positivamente à esfera de garantias fundamentais de proteção do ser humano, nem mesmo de corresponder às expectativas de seus stakeholders, apesar de ter sido mencionada como paradigma de controle ao processo de estrangeirização.

A Função Extrafiscal da Tributação da Propriedade Imóvel apresenta-se como paradigma jurídico de controle da propriedade rural para estrangeiros, em função dos objetivos a serem alcançados pela extrafiscalidade da exação tributária, notadamente no sistema jurídico brasileiro e no uruguaio, onde a criação do ICIR, neste último, alude diretamente a evitar a aquisição de grandes quantidades de terras, que concretamente é realizada por empresários estrangeiros.

REFERÊNCIAS

- _____. BIBLIA SAGRADA. Disponível em <http://www.bibliaonline.com.br/acf/gn/1>.
- ALBUQUERQUE, J, B, Torres. **Direito Agrário no Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Continental Jurídica, 2010.
- ALEXY, Robert. **Constitucionalismo discursivo**. Trad. **Luís Afonso Heck**. 2. ed. rev. Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado, 2008.
- ALVARENGA, O. Mello. **Manual de direito agrário**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1985.
- ARGENTINA. **Constitución de la Nación Argentina**. Disponível em <http://www.senado.gov.ar/web/consnac/consnac.htm>.
- _____. **Código Civil**. Disponível em <http://www.infojus.gov.ar>.
- _____. **Lei 11.382/76**. Texto Ordenado de la ey 21.382 aprobado como Anexo I del Decreto N° 1853/1993. Disponível em <http://www.infojus.gov.ar>.
- _____. **Decreto-Ley nr. 15.385**, de 13-jun-1944. Creanse las Zonas de Seguridad destinadas a complementar las Previsiones Territoriales de la Defensa Nacional. Disponível em <http://www.infojus.gov.ar>.
- _____. **Decreto-Ley 12.913**, de 19-dic-1946. Ratificacion de varios Decretos - Leyes. Disponível em <http://www.infojus.gov.ar>.
- _____. **Decreto 887**, de 6-jun-1994. Unificanse los Limites de la Zona de Frontera para el Desarrollo, establecida por la Ley 18575 y la Zona de Seguridad de Fronteras creada por El Decreto-Ley 15385/44 . Ley 12913. Disponível em <http://www.infojus.gov.ar>.
- _____. **Ley 23.554**, de 13-abr-1988. Defensa Nacional. Organizacion del Servicio de Defensa Nacional. Disponível em <http://www.infojus.gov.ar>.
- _____. **Ley 25.724**, de 27-dic-2002. Programa de Nutricion y Alimentacion Nacional. Su Creacion. Disponível em <http://www.infojus.gov.ar>.

_____. **Ley 26.338**, de 5-dic-2007. Ley de Ministerio. Modificacion. Disponible em <http://www.infojus.gov.ar>.

_____. **Decreto 815**, de 21-may-1992. Promocion de Inversiones. Comercio Exterior. Disposiciones Generales. Disponible em <http://www.infojus.gov.ar>.

_____. **Decreto 1410**, de 3-dic-1996. Ministerio del Interior. Estructura Organizativa - Aprobacion. Disponible em <http://www.infojus.gov.ar>.

_____. **Decreto 1409**, de 3-dic-1996. Ministerio del Interior. Superintendência Nacional de Fronteras. Disponible em <http://www.infojus.gov.ar>.

_____. **Decreto 1015**, de 29-sep-1997. Ministerio del Interior. Estructura Organizativa – Modificacion. Disponible em <http://www.infojus.gov.ar>.

_____. **Decreto 1018**, de 28-abr-2003. Programa Nacional de Nutricion y Alimentacion. Disponible em <http://www.infojus.gov.ar>.

_____. **Ley nr. 25724** – Reglamentacion. Disponible em <http://www.infojus.gov.ar>.

_____. **Decreto Nacional 1.697/2004**, de 1-dic-2004. Modificacion de la Estructura Orgânica de la Administracion Publica Nacional. Disponible em <http://www.infojus.gov.ar>.

_____. **Decreto Nacional 21/2007**, de 10-dic-2007. Modificacion de la Estructura Orgânica de la Administracion Publica Nacional. Disponible em <http://www.infojus.gov.ar>.

_____. **Decreto Nacional 1418/2002**, de 8 de agosto de 2002. Transferencia de Organismos al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Disponible em <http://www.infojus.gov.ar>.

_____. **Ley 21.900**, de 7 de noviembre de 1978. Aajudicacion de Tierras Fiscales en Zonas de Frontera. Disponible em <http://www.infojus.gov.ar>.

_____. **Decreto 3.026**, de 26 de noviembre de 1976. Faculta ao Ministro de Defesa estabelecer normas operativas e exceções. Disponible www.mininterior.gov.ar/.

_____. **Decreto nr. 9.329/63**, de 11-oct-1963. Reglamenta el funcionamiento de la C.N.Z.S.. Disponible www.mininterior.gov.ar.

_____. **Ley 14.027**, de 13 de Junio de 1951. Inmuebles en Zonas de Fronteras. Disponible em <http://www.infojus.gov.ar>.

_____. **Resolução 166/2009 do Ministério do Interior**. Apruébase la Directiva para el Ejercicio de la Policía de Radicación en Zonas de Seguridad de Fronteras. <http://jujuy.notariadoargentino.org.ar/publi/index.php?modulo=secciones&opt>.

_____. **Decreto 32.530/48**. Registro Notarial. <http://www.cfna.org.ar/publi/index.php>.

_____. **Decreto 901**, de 3-oct-2003. Programa Nacional de Nutricion y Alimentacion. <http://www.infojus.gov.ar>.

_____. **Decreto nr. 1018/2003** – Anexo I – Modificacion. Disponível em <http://www.infojus.gov.ar>.

_____. **Ley 25.675**, de 6-nov-2002. Política Ambiental Nacional. Presupuesto Minimos para Gestion Sustentable. Disponível em <http://www.infojus.gov.ar>.

_____. **Ley 26.737** Regimen de Proteccion al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesion o Tenencia de las Tierras Rurales. Disponível em <http://www.infojus.gov.ar>.

_____. **Decreto Nacional 274/2012**. Reglamentacion de la Ley 26.737 sobre Regimen de Proteccion al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesion o Tenencia de las Tierras Rurales Buenos Aires, 28 de Febrero de 2012. Disponível em <http://www.infojus.gov.ar>.

_____. **Ley Q 279 Q** – Regimen de Tierras Fiscales. Rio Negro- Tierras Fiscales – Dominio-Municipio-Ministerio de la Produccion. Disponível em <http://www.infojus.gov.ar>.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 14ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

BANCO MUNDIAL. Informe 37456. **Paraguay: Impuesto Inmobiliario: Herramienta Clave para la Descentralización Fiscal y el Mejor Uso de la Tierra**. Volumen II, Abril/2007. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. <http://siteresources.worldbank.org/Final.pdf>. Acesso em 11 de dezembro de 2012.

_____. **Rising Global Interest in Farmland**. Disponível em siteresources.worldbank.org/INTARD/.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 1963.

BARROS, Alberto Ribeiro de. **A Teoria da Soberania de Jean Bodin**. São Paulo: Unimarco, 2001.

BARROS, Alexandre Mendonça de, PESSÔA, André (Orgs.). **Impactos Econômicos do Parecer da AGU (Advocacia Geral da União), que impõe restrições à aquisição e arrendamento de terras agrícolas por empresas brasileiras com controle do capital detido por estrangeiros**. São Paulo: Agroconsult e MB Agro, 2011. <http://www.souagro.com.br/-defendem-liberdade-para-investimentos>. Acesso 10 agosto 2012.

BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição - Para uma Crítica do Constitucionalismo**. São Paulo: Saraiva, 2008.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 2. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2010.

BORGES, P.Torminn. **Institutos básicos do direito agrário**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

_____. **O imóvel rural e seus problemas jurídicos**. São Paulo: Saraiva, 1981.

BORGES, Antonino Moura. **Curso Completo de Direito Agrário**. 3ª ed. São Paulo: CI Edijur, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <[http:// www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>.

_____. **Decreto 74.965**, de 26 de novembro de 1974. Regulamenta a Lei nr. 5.709, de 7 de outubro de 1971, que dispõe sobre a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no País ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil. Disponível em : <[http:// www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>.

_____. **Decreto 85.064**, de 26 de agosto de 1980. Regulamenta a Lei nr. 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira. Disponível em: <[http:// www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>.

_____. **Lei 6.634**, de 2 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nr. 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Disponível em: <[http:// www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>.

_____. **Lei 4.504**, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: <[http:// www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>.

_____. **Lei 5.709**, de 7 de outubro de 1971. Regula a Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro Residente no País ou Pessoa Jurídica Estrangeira Autorizada a Funcionar no Brasil, e dá outras Providências. Disponível em: <[http:// www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>.

_____. **Lei 11.284/2006**, de 2 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; e dá outras providências. Disponível em <[http:// www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>.

_____. **Lei 11.346**, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em <[http:// www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>.

_____. **Lei 9.393**, de 19 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Disponível em <[http:// www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>.

_____. AGU. **Parecer nr. GQ – 181**. Reexame do Parecer nr. AGU/LA-04/94. Disponível em <https://sistema.planalto.gov.br/aspweb/exec/parecerAGU181.cfm>.

_____. AGU. **Parecer nr. LA- 01**. Parecer CGU/AGU nr. 01/2008-RVJ, de 03 de setembro de 2008. <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas>.

_____. AGU. **Parecer nr GQ – 104**. Parecer nr AGU/LA-01/96, de 29 de fevereiro de 1996. <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas>.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório da Subcomissão destinada a, no prazo de 180 dias, analisar e propor medidas sobre o processo de aquisição de áreas rurais e suas utilizações, no Brasil, por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras – SUBESTRA**. 2011, 75 p. <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/>. Acesso 10 agosto de 2012.

CAMPORA, Mário. **Notas sobre leyes de tierras en el derecho comparado**. Derecho Publico, Ano I, Nr. 1. Disponível em http://www.infojus.gov.ar/_pdf_revistas/.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª edição. Coimbra, Portugal: Edições Almedina, 2008.

CARRERA, Rodolfo Ricardo. **EL Derecho Agrario em las Leyes de Reforma Agraria de America Latina**. Disponível em <http://www.magrama.gob.es/ministerio/Revistas> Acesso em 20 de novembro de 2012.

CARVALHO, Edson Ferreira de. **Manual Didático de Direito Agrário**. Paraná: Juruá Editora Ltda., 2010.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 15ª ed. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009.

CARROZZA, Antonio & ZELEDÓN, Ricardo Zeledón. **Teoría general e institutos de derecho agrario**. Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1990.

CASTANEDA, Pedro Castillo. **El derecho a La tierra y los acuerdos internacionales - El caso Del Peru**. Lima, Peru: Centro Peruano de Estudios Sociales, 2009. Disponível em www.cepes.org.pe/.

CYSNEIROS, Vicente Cavalcanti. **O Estrangeiro e a Propriedade Rural**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1985.

CONSTANTINESCO, Leontin-Jean. **Tratado de Direito Comparado**. Introdução ao Direito Comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

DELGADO, Sergio Coronado. **El derecho a la tierra y al territorio**. Disponível em <http://www.ibcperu.org/doc/isis/12326.pdf>. Acesso em 5 de dezembro de 2012.

DUGUIT, Léon. **Fundamentos do Direito**. Tradução de Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone Editora, 1996.

_____. **Las Transformaciones Generales del Derecho**. Buenos Aires, Argentina: Biblioteca Juridica Heliasta, 1975.

FALCÃO, Ismael Marinho. **Direito agrário brasileiro: doutrina, jurisprudência, legislação e prática**. Bauru: EDIPRO, 1995.

FAO. **Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional**. Disponível em <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/es/>. Acesso em 15 de agosto de 2012.

_____. **Estado de los recursos de tierras y aguas del mundo para la alimentación y la agricultura**. <http://www.fao.org/docrep/meeting/022/>. Acesso em 1 de janeiro de 2012.

FERRAJOLI, Luigi. **A Soberania no Mundo Moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERREIRA, Carlos Vaz. **Sobre la propiedad de la tierra**. Disponível em <http://autoresuruguayos.adinet.com.uy/carlos-vaz-ferreira/texto-primeras-ediciones.php>. Acesso em 11 de dezembro de 2012.

GLAUSER, Marcos. **Extranjerización Del Territori Paraguayo**. 2009. <http://www.baseis.org.py/base/adjuntos/libro-extranjerizacion.pdf>. Acesso 19 junho 2012.

GOMES, Sergio Alves. **Hermenêutica Constitucional - Um Contributo À Construção do Estado Democrático de Direito**. Curitiba: Juruá, 2008.

GODOY, Luciano de Souza. **Direito Agrário Constitucional: o regime da propriedade**. São Paulo: Atlas, 1998.

GOVOS Jr, Durval de Noronha. **Direito Agrário Brasileiro e o Agronegócio Internacional**. 7ª ed. São Paulo: Observador Legal: 2008.

HACKBART, Rolf. **Aquisição de Imóveis Rurais por Estrangeiros**. In: Audiência Pública 4ª Reunião (Conjunta) da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária e 4ª Reunião da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal. <Http://www.senado.gov.br/web/comissoes/CRA/AP/305> Acesso 10 agosto de 2012.

HODGSON, Sthephen, CULLINAN, Comarc, CAMPBELL, Karen. **Land ownership and foreigners: a comparative analysis of regulatory approaches to the acquisition an use of land by foreigners**. [s.l.]: FAO, 1999.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MALUF, R. S. **Palestra Insegurança alimentar no contexto brasileiro**. Disponível em www.sesc.com.br/mesabrasil/doc/seminarioMesaBrasil.pdf.

- MARCIAL, A. Ballarin. **Derecho Agrario**. Madrid, Espanha: Editorial Revista de Derecho Privado, 1965.
- MARÉS, Carlos Frederico. **Função Social da Terra**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003.
- MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- MARQUESI, Roberto Wagner. **Direitos Reais Agrários e Função Social**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2009.
- MATTIETTO, Leonardo. **A renovação do direito de propriedade**. Revista de informação legislativa, v. 42, n. 168, p. 189-196, out./dez. de 2005. Disponível em <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/351>. Acesso em 5 de novembro de 2012.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MENEZES, Herculano José de. **Perfil da propriedade Contemporânea – Destaque da Propriedade Fundiária**. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília/UNB, 2009. Acesso em 10 de novembro de 2011.
- Miguel Urioste F. de C. **Concentración y extranjerización de la tierra en Bolivia**. Fundación Tierra, 2011, Impreso en La Paz, Bolivia.
- MORAES, José D. **A Função Social da Propriedade e a Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 1999
- NETTO, Antonio José de Mattos. **Estado Democrático de Direito e Direitos Humanos**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- LARANJEIRA, Raymundo. **Discurso Acadêmico de Abertura do X Seminário Brasileiro de Direito Agrário**. 9 a 14 de dezembro de 2002.
- _____. O direito agrário como ciência no Brasil. In: LARANJEIRA, Raymundo (Coordenador). **Direito agrário brasileiro: em homenagem à memória de Fernando Pereira Sodero**. São Paulo: LTr, 1999, p. 251-293.
- _____. **Direito Agrário Brasileiro**. São Paulo: LTR, 2000.
- _____. **Propedêutica do Direito Agrário**. 2ª Edição. São Paulo: Editora LTR, 1981
- PARAGUAI. **Constitución de la Republica del Paraguay de 1992**. Disponível em <http://www.constitution.org/cons/paraguay.htm>. Acesso em 11 de junho de 2012.
- _____. **Ley 1863** del 30 de enero de 2002. Que establece el Estatuto Agrario. <http://www.senado.gov.py/leyes/index.php?pagina=leyes&id=3578>

_____. **Ley 2647** del 18 de agosto de 2005. Modifica el Artículo 3º de la Ley 2532 del 17 de febrero de 2005 que establece la zona de seguridad fronteriza. Disponible em <http://www.senado.gov.py/leyes/index.php?>

_____. **Ley nr. 2532** del 17 de febrero de 2005. Que establece la zona de seguridad fronteriza de la República del Paraguay. Disponible em <http://www.senado.gov.py/leyes/index.php?pagina=leyes&id=7570>.

_____. **Decreto nr. 4985/2005** Por el cual se Constituye la Comisión Interinstitucional Encargada de dar Cumplimiento al Mandato contenido en la Ley nr. 2532/05- Zona de Seguridad Fronteriza. <http://paraguay.justia.com/nacionales/decretos/decreto-47852005/gdoc/>.

_____. **Ley 125/1992**. Que Establece el Nuevo Régimen Tributario. <http://docs.paraguay.justia.com/nacionales/leyes/ley-125-jan-9-1992.doc>.

_____. **Decreto 8152/2006**. Por el cual se Aprueba el Marco de Regulación y Articulación de las Políticas y de los Programas de Reducción de la Indigencia Contenidos en el Compendio Denominado "Estrategia Nacional de Lucha Contra la Pobreza", y se Encarga al Gabinete Social Dependiente de la Presidencia de la República su Divulgación y Ejecución. Disponible em <http://py.vlex.com/vid/articulacion-indigencia-compendio-pobreza-36087244>.

_____. **Decreto nr. 10559 / 2000**. Crea la Comisión Nacional de Alimentación y Nutrición. <http://py.vlex.com>.

PERLINGIERI, Pietro. **Normas Constitucionais nas Relações Privadas**. In Revista da Faculdade de Direito, Rio de Janeiro, UERJ – Renovar, 1998.

PILATI, José Isaac. **Propriedade e Função Social na Pós-Modernidade**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2012.

REZEK, Gustavo Ilias Kallás. **Imóvel Agrário (Agrariedade, Ruralidade e Rusticidade)**. 1ª reimpressão. Curitiba: Juruá Editora, 2008.

SACCO, R. **Introdução ao direito comparado**. Tradução Véra Jacob de Fradera. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

SANT'ANNA, Valéria Maria. **Direito Internacional**. 3ª Ed. São Paulo: Ed. Edipro, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 5.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001

SODERO, Fernando Pereira. **Direito Agrário e Reforma Agrária**. São Paulo: Livraria Legislação Brasileira Ltda., 1968.

TEUBAL, Miguel. **O campesinato frente à expansão dos agronegócios na América Latina**. In: Eliane Tomiase Paulino e João Admilson Fabrini (Org.). *Campesinato e territórios em disputa*. São Paulo: Expressão Popular. 2007. 1ª edição, p. 139 a 160.

TOLEDO, Cláudia. **Direito Adquirido e Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Landy, 2003.

URUGUAI. **Constitución de la República Uruguay**. Disponível em <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>.

_____. **Código Rural**. Disponível em www.parlamento.gub.uy.

_____. **Ley nr. 17.777**. Constitución de Asociaciones y Sociedades Agrarias, Contratos Agrarios Colectivos y de Integración. Disponível em www.parlamento.gub.uy.

_____. **Código Civil**. Disponível em www.parlamento.gub.uy.

_____. **Ley nr. 18.092/2006**, publicada em 16-ene-2007. Titularidade del Derecho de Propiedad sobre Inmuebles Rurales y Explotaciones Agropecuarias. Disponível www.parlamento.gub.uy.

_____. **Ley 15.645**, de 17-oct-1984. Se reglamentan la formación, constitución y funcionamiento de las Cooperativas Agrarias. Disponível em www.parlamento.gub.uy.

_____. **Ley 14.330**, de 19-dic-1974. Sociedades de Fomento Rural. Disponível em www.parlamento.gub.uy.

_____. **Ley nr. 16.060**, de 4-sep-1989. Sociedades Comerciales. Disponível em www.parlamento.gub.uy.

_____. **Ley nr. 13.608**. Ley de Emergencia. Se Establecen Normas sobre Economía Nacional y Finanzas Publicas, Política Tributaria Bancaria, Comercio Exterior y Fomento Industrial, Precios e Ingresos, Seguridad Social y Obras Publicas Consideradas Urgentes. Disponível em www.parlamento.gub.uy.

_____. **Ley nr. 13.318**, de 13-ene-1965. Ordenamiento Financiero - Se establecen Normas dándose Disposiciones sobre Ingreso a la Administración Pública y se crea el Seguro de Salud para los Funcionarios de la Administración de las Obras Sanitarias del Estado. Disponível em www.parlamento.gub.uy.

_____. **Ley nr. 13.637**, de 5-ene-1968. Presupuesto Nacional de Recurso. Disponível em www.parlamento.gub.uy.

_____. **Ley nr. 13.892**, de 20-oct-1970. Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Disponível em www.parlamento.gub.uy.

_____. **Ley nr. 17.124**, de 6-jul-1999. Derogase lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley 13.608, sus modificativas y concordantes. Disponible em www.parlamento.gub.uy.

_____. **Ley nr. 18.876/2011**, publicada em 10-ene-2012. Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales. Disponible em www.parlamento.gub.uy.

_____. **Ley nr. 18.308**, publicada em 30-jun-2008. Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Disponible em www.parlamento.gub.uy.

VANOSSI, Jorge Reinaldo. **El Estado de derecho em El constitucionalismo social**. Buenos Aires, Argentina: Depalma, 1975.

VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Disponible em <http://www.cgr.gob.ve/contenido.php?Cod=048>. Acceso em 10 de junho de 2012.

_____. **Ley de Reforma Parcial de la Ley de Tierras e Desarrollo Agrario**. Disponible em <http://www.asambleanacional.gov.ve>.

_____. **Código Civil**. Disponible em <http://www.asambleanacional.gov.ve>.

_____. **Ley Organica de Seguridad y Defensa**, publicada na Gaceta Oficial nr 1.899 de fecha 26 de agosto de 1976. <http://www.defiendete.org/>.

_____. **Decreto 6.071**, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria. Disponible em <http://www.asambleanacional.gov.ve>.

_____. **Proyecto de la Ley Organica para la Ordenación y Gestión del Territorio**, de 2008. Disponible em <http://www.asambleanacional.gov.ve>.

VIVANCO. Antônio C. **Teoría de derecho agrario**. V. I. La Plata: Ediciones Librería Jurídica, 1967.

WHITAKER, D. C. A. **Soberania alimentar e assentamentos de reforma agrária**. In: FERRANTE, V. L. S. B.; WHITAKER, D. C. A. (Org.). **Reforma agrária e desenvolvimento: desafios e rumos da política de assentamentos rurais**. Brasília/Araraquara: MDA/Uniará, 2008. V. 1.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil: Ley, derechos, justicia**. Trad. Marina Gascón. Madrid: Editorial Trotta, 2009.

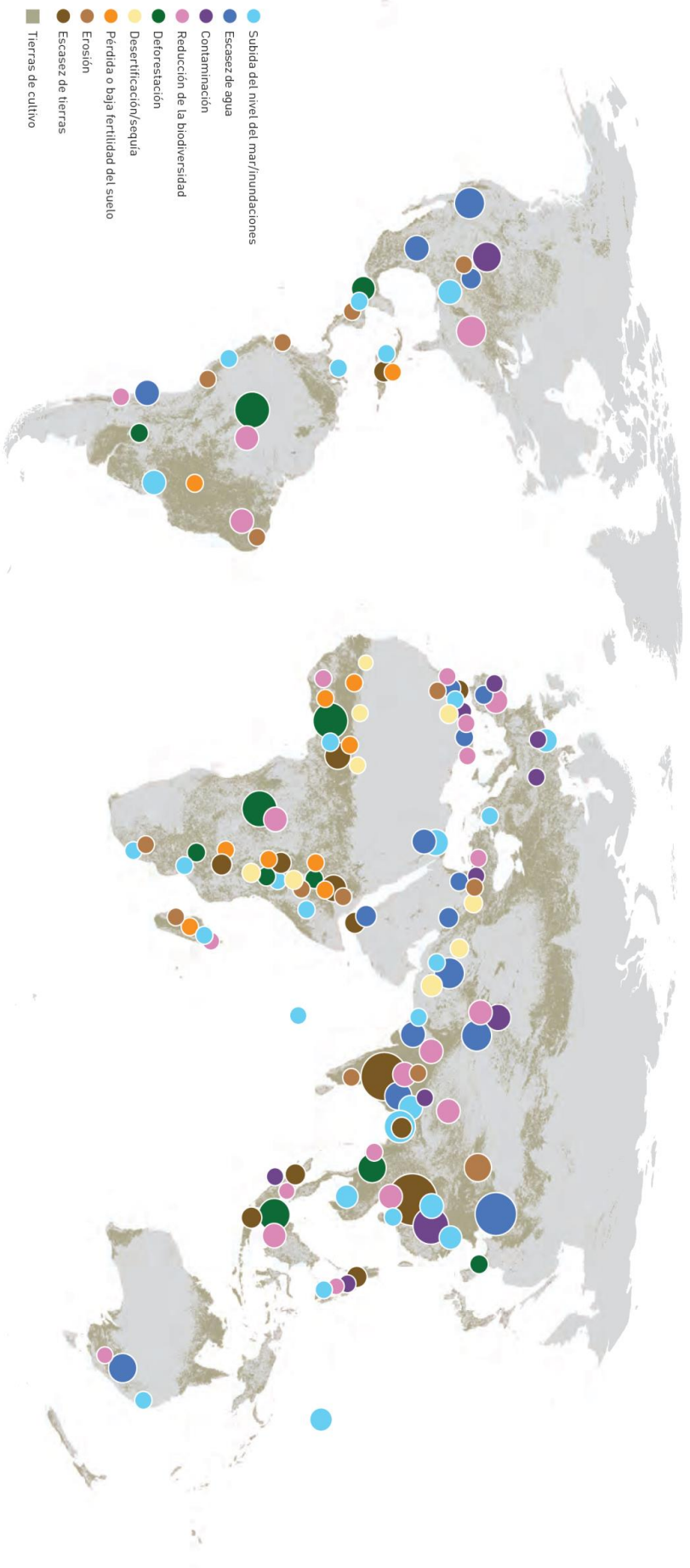
ZELEDÓN, Ricardo Zeledón. **Derecho agrário y derechos humanos**. Curitiba: Juruá, 2002.

_____. **Derecho Agrario Contemporáneo**. Curitiba: Juruá, 2009.

ZIBETTI, Darcy Walmor. . **Aquisição e exploração de imóvel rural por estrangeiro**. 1.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 223-249.

ANEXOS

ANEXOS



Agronegocio

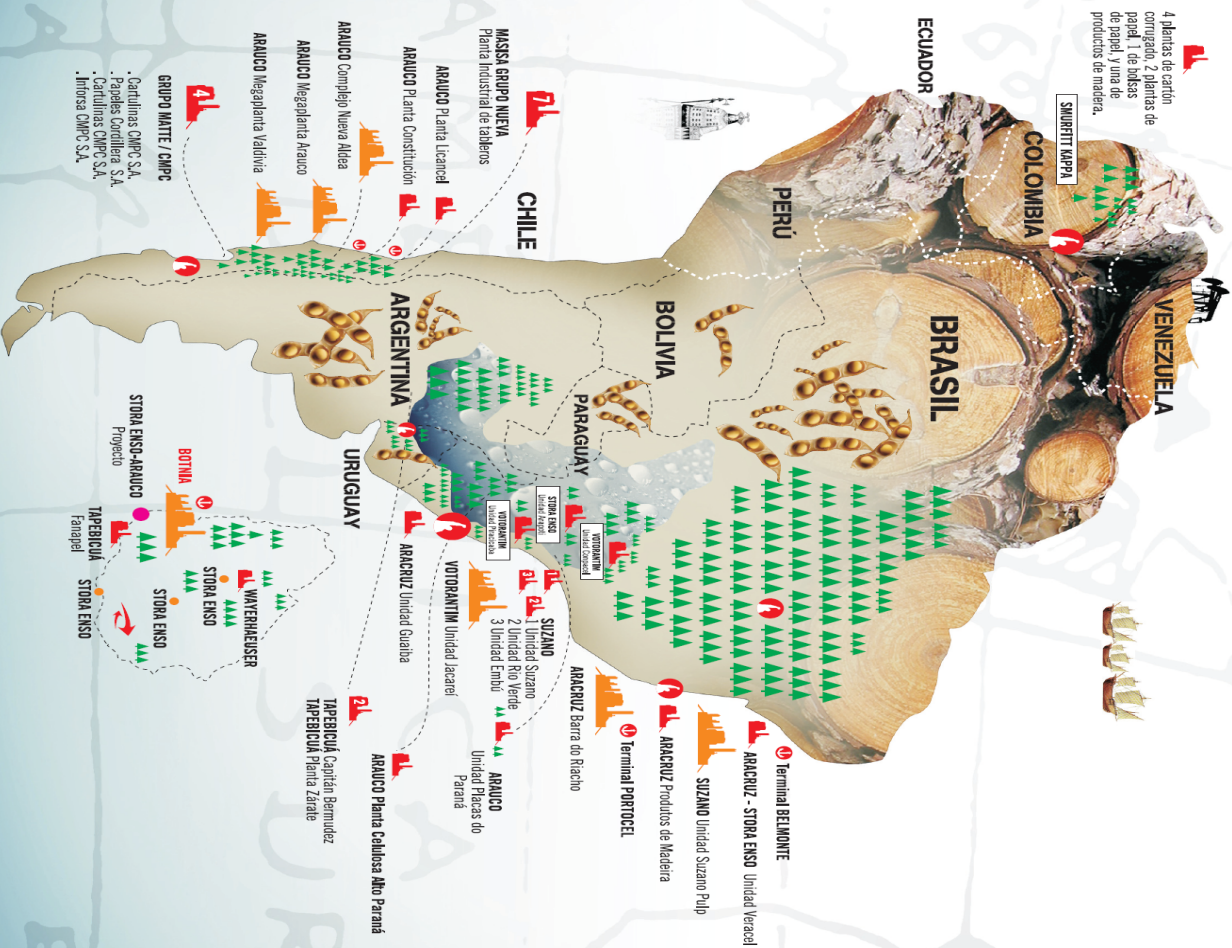
2012

Controlando el territorio



Amigos de la Tierra América Latina y el Caribe

4 plantas de cartón corrugado, 2 plantas de papel, 1 de fibras de papel y una de productos de madera.



MONTES DEL PLATA (Joint-Venture entre Arauco y Stora Enso en Uruguay).	246.000 hectáreas. Todas en Uruguay (Diciembre 2011). www.montesdelplata.com.uy	Una terminal Portuaria en Nueva Palmira (Uruguay).
STORA ENSO	1.200.000 hectáreas. (Brasil) www.storaenso.br	Construyendo una megaplanta de Celulosa en Conchillas (Columbia, Uruguay), un puerto, una zona franca.
FIBRA (Resultado de la fusión entre Arauco y Votorantim Celulose e Papel).	138.704 hectáreas. (Uruguay), 20.000 hectáreas en Brasil www.fibraaruco.com	Tres plantas industriales de celulosa y derivados (Tres Lagos, Jacarez y Aracruz), Tres puertos (Portoel, Belmonte, Caravelas); 50% de planta de celulosa Verozol (Joint-Venture con Stora Enso).
WEYERHAUSER	803.000 hectáreas. (Brasil) www.storaenso.com.br	Planta industrial de tableros de Madera en Uruguay. Accionista mayoritario de Arauco Productos de Madera en Brasil, en conjunto con Arauco Celulose.
SUZANO Papel e Celulose	1.800.000 hectáreas. (Chile, Argentina, Brasil, Uruguay) / Incluidas las que tiene en consorcio con Stora Enso en Uruguay bajo la firma Montes del Plata. www.aruco.cl	Cinco plantas industriales de celulosa y papel (Embuí, Suzano, Limera, Río Verde, Mucuri). Desarrollo en árboles transgénicos, energía, venta de servicios ambientales.
ARAUCO	1.031.722 hectáreas. (Chile, Brasil y Argentina). www.arucocl.com	Cinco plantas de celulosa en Chile (Licancab, Valdivia, Arauco, Nueva Aldea, Constitución); una planta de celulosa en Argentina (Alto Paraná); Construyendo una planta en Uruguay (Montes del Plata).
CMPC / Grupo Matte	224.358 hectáreas. (Chile, Argentina y Brasil). www.cmpc.com	Tres plantas de celulosa en Chile (Laja, Padforn, Santa Fe); una planta de celulosa en Brasil (Guaíba)
MASSA	67.000 hectáreas. (Columbia).	
SMURTT MAPPA Colombia		

Brasil

Soja - 24,2 millones de hectáreas
(zafra 2010/2011)
Fuente: CONAB

Soja - 19 millones de hectáreas
(campaña 2011-2012)
Fuente: Ministerio de Agricultura

Argentina

Forestación - 7 millones de hectáreas
Fuente: Anuario ABRUF 2010.

Forestación - 1 millón de hectáreas

Paraguay

Soja - 3 millones de hectáreas

Soja - 900.000 hectáreas
Fuente: Dirección General Forestal

Uruguay

Soja - 1,8 millones de hectáreas

Forestación - 2,1 millones de hectáreas
Fuente: CMNF

Bolivia

Chile

